

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## ОТ ГЛОБАЛИЗАЦИИ К СУВЕРЕНИЗАЦИИ: ТРЕНД К «МЕНЕДЖМЕНТУ КОМПЕТЕНЦИЙ»

**И.А. Мальковская**

Кафедра государственного и муниципального управления  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198*

В первое десятилетие XXI в. наметились новые тенденции в развитии целого ряда стран, в том числе и России. Оппозицией глобализации, существенно искажившей модель суверенного национального государства, стала усиливающаяся суверенизация, обострение конкурентоспособности, защита национальных интересов. На этом фоне вновь обострилась дискуссия о роли государства, взаимоотношениях государства и рынка, необходимой меры этатизации, формах публичного администрирования, служащих интересам общественного национального развития. В статье анализируется эволюция административных реформ и моделей публичного администрирования, необходимых нашему обществу для выхода на новые рубежи социально ориентированного и конкурентоспособного развития.

Процесс административных реформ, идущий в нашей стране с 90-х гг. XX в., был связан с самоопределением России в новой исторической ситуации постсоциалистического развития и отражал целый спектр политических, экономических и социальных проблем, с которыми столкнулось общество в последние десятилетия. Проблемы были связаны как с внутренними социально-структурными трансформациями, касающимися государства, экономических, политических, правовых и общественных структур, так и с широким спектром внешних влияний, многократно возросших в условиях открытой экономики. В течение последних 20 лет в мире активно формировались новые центры силы, развивались глобальные экономические тренды, складывалась под их влиянием региональная и местная специфика экономической деятельности, социально-политических и культурных процессов.

В настоящее время стало очевидно, что российское общество должно стремиться не только к достижению определенных параметров стабилизации на фоне усиливающейся конкуренции субъектов рынка, но и иметь четкие перспективы и ориентиры будущего развития. Проблема стабилизации в условиях

перманентного развития и конкуренции оказалась ключевой. Тем самым сформировались и требования к управлению обществом на уровне государства: ориентироваться на стабильность системы, ее конкурентоспособность и развитие на основе инноваций. Определение меры этатизации, управление публичной сферой, развитие менеджмента компетенций стали в этих условиях ключевыми задачами.

Динамика развития социальной системы является важнейшим фактором выживания в современном мире. Между тем развитие определяется сегодня сложным набором взаимосвязанных объективных и субъективных предпосылок, внешних и внутренних изменений, властных решений и общественных инициатив. Тренды, прогнозы, планы, программы, стратегии и сценарии развития общества (от пессимистических до оптимистических) являются неотъемлемым условием функционирования социальной системы, представляя прогностический инструментальный развития. Подобный качественный «инструментарий» необходим современному управлению на фоне усиливающегося взаимопроникновения глобальных трансформаций и суверенизации, экономических и политических макро-процессов и социально-культурной микродинамики.

Административное управление (а в более широком смысле — публичное администрирование), в основе которого как раз и лежат национальные программы, оказывается теснейшим образом взаимосвязано с экономикой и государственной политикой, бизнесом и публичной сферой, социологическими прогнозами и образовательными новациями, массовой культурой и СМИ и т.д. Возрастающая сложность и диверсификация объектов и субъектов управления, ответственность за принимаемые решения и их последствия требует нового подхода к формированию управленческих моделей и управленческих кадров, к повышению профессионализма и компетенций бюрократии, чиновничества, ответственности высшей административной элиты.

Очевидно, что в российском обществе в последние годы идет активный процесс переосмысления публичной политики и публичного администрирования; целенаправленно выстраивается система взаимоотношений бизнеса, власти и общества; формируется социология публичного администрирования, призванная изучать процессы управления в публичной сфере с позиций новых ценностных установок, политически взвешенных и экономически целесообразных.

В 90-х гг. в нашей стране были апробированы в основном либеральные подходы к управлению, тесно связанные с развитием так называемого нового публичного менеджмента, родившегося в период президентства Клинтона в США и затем широко распространившегося по всему миру. Тенденции последних лет, связанные с признанием в России модели суверенной демократии и, как следствие, укреплением государственности, отразили общую мировую тенденцию: наметившийся переход мировых рынков от глобализации к суверенизации. Новые мировые тренды диктуют и новые подходы к управлению. В европейских обществах наметился переход к целому комплексу моделей и концепций публичного администрирования: институциональной теории, политическим сетям, участвующему менеджменту, «рецептивному администрированию» (подразумева-

ющему особую «чувствительность» администрации к интересам граждан и проблемам гражданского общества). В России, прежде всего в системе подготовки специалистов по программам «Государственное и муниципальное управление», стал активно развиваться компетентностный подход, определяющий становление, как мы полагаем, особого типа государственного менеджмента — «менеджмента компетенций». В основе менеджмента компетенций лежит не «командный», а личностный фактор, определяющий развитие многопрофильных и многоуровневых компетенций бюрократии в целях координации интересов в системе «бизнес—власть—общество», развития гражданского взаимодействия, сбережения ресурсного и человеческого потенциала страны. Переход от «административных реформ» к «менеджменту компетенций», от «безличного» и линейного административного реформирования к мобильному управлению и личной ответственности за принимаемые решения и их последствия может стать действенным фактором реализации масштабных национальных проектов, впервые за последние 20 лет, и целевых программ будущего инновационного развития России.

Экономическое пространство в условиях универсальной модели рынка является динамичным и неоднородным, конкурентным и конфликтным. Постиндустриальный переход сопровождается надвигающимися экологическими угрозами, институциональными кризисами, высокой степенью техногенных, информационных, финансовых и других рисков, обострившейся борьбой за суверенизацию и национальную конкурентоспособность и т.д. На каких же основаниях должен строиться переход общества в новое качественное состояние в таких условиях, кто и как сегодня может управлять этим процессом? С какими процессами связана структурная трансформация общества и возможности равновесного развития в условиях неопределенности и неравновесия?

Проблема равновесного и неравновесного развития — это проблема понимания траектории развития системы как линейной или нелинейной. Нелинейность как свойство развивающихся социальных систем включает в себя следующие характеристики: «1) представление о многовариантности развития систем; 2) идею ритмичности, волнового характера функционирования процессов; 3) идею резонанса и возможности быстрого развития систем» [2. С. 258]. Первый тип управленческих преобразований нацелен на линейное развитие системы, плавный эволюционный переход от одного состояния в другое. Второй предполагает управление процессом перехода системы к другому качественному состоянию, и управлению этого типа свойственен «прерыв» в линейном развитии, скачок. Но для того, чтобы управлять такой системой, надо сначала понять ее саму как дискретно структурируемую [10. С. 4].

Известный российский экономист Ю. Яременко категорически отрицал возможность выхода из кризиса за счет технократических решений и хозяйственной реформы только на их основе, т.е. за счет только лишь линейного развития [11. С. 23—25]. Акцент на технократические и экономические решения заслоняет главную сторону процесса структурной трансформации: *преобразование институциональной среды* и приведение в соответствие техноэкономических (в том числе, ресурсных) социально-политических параметров развития общества.

За политику и ресурсы и развернулось настоящее сражение в нашем обществе, продолжающееся практически на протяжении всего постперестроечного периода. Это сражение выводило на первые и вторые роли в борьбе за власть то демократов, то либералов, то коммунистов, то олигархов, то «семью», то теневые коалиции бизнеса и государственных структур, а также многочисленные партии, ищущие своего места на конфронтационном и заманчивом Олимпе.

Структурная трансформация общества, как показали прошедшие два десятилетия, была взаимосвязана с институциональной динамикой, но специфическим образом. Процессы, связанные с минимизацией роли государства в экономической и социальной сфере, конфронтации и конкуренции в борьбе за власть политических и экономических акторов, внешние институциональные влияния и внутренние искажения модели этатизма, по сути, лишили общество инструментов, обеспечивающих равновесие и стабилизацию. «Прерыва» развития, а значит, и выхода за пределы линейного управления долгое время не происходило. Институциональные структуры создавались, а затем и «управлялись» исходя не из внутренних потребностей общества, а из рекомендаций наднациональных структур мировой политики и бизнеса (МВФ, ВТО и т.д.). Принципиальная задача новых институтов должна была бы заключаться в налаживании соответствия техноэкономических, ресурсных и социально-политических (управленческих) факторов. На деле этого не происходило: российские институты (от экономических до социально-политических и общественных) работали на «вышестоящий» институциональный уровень по сути другой доминантной социально-экономической системы, иницирующей глобальный тренд. Отечественные институты зачастую были «слепком» западных рекомендаций, предполагающих «переход к модернизации» на основе богатой ресурсной составляющей нашего общества. Очевидно, что в этих условиях российское общество не могло достигнуть ни стабильности, ни развития. Происходили обратные процессы: дестабилизации, снижения инновационного потенциала страны, ресурсно-ориентированного развития экономики и т.д.

На этом фоне и в экономической, и в социально-политической сфере за годы реформ накопились серьезные перегрузки и искажения. Источниками перегрузки экономики в 90-е гг. был низкий уровень развития технологии; капиталоемкость энерго-сырьевого производства; изъятие финансовых ресурсов из национальной экономики; частичное изъятие квалифицированного персонала — «утечка мозгов»; сокращение трудовой мотивации в различных сферах деятельности за пределами финансового сектора; отсутствие значимого фактора предпринимательской активности, направленной на удовлетворение потребительского спроса; понижение доли высоких технологий в национальной экономике и т.д. В результате неравновесные свойства социально-экономической системы сохранялись и даже усиливались. Яременко настоятельно подчеркивал в 90-е гг., что система может обрести равновесное состояние только за счет институциональных факторов. «Институциональные преобразования являются необходимым компонентом проводимых в стране экономических реформ и одним из базовых условий их эффективности» [11. С. 192].

Путь перехода к рынку на основе социально-экономической открытости и рекомендованного институционального строительства довольно быстро исчерпал себя. И общество встало перед новым выбором стратегических ориентиров, постепенно отказываясь от идеологии «догоняющей модернизации» и избирая постиндустриальный переход на базе инновационных технологий и социально ориентированных программ развития. Российские экономисты стремились на протяжении всего постперестроечного периода доказать, что стратегические задачи в области системных трансформаций нельзя рассматривать только в русле «догоняющей модернизации», линейного прогресса, так как «такой подход не опирается на учет всего комплекса исторических, геополитических, геостратегических и социокультурных факторов» [11. С. 193]. В России были и есть очаги, «анклавы» постиндустриального развития и огромные дивиденды в виде ресурсного и человеческого потенциала, но социальные и институциональные предпосылки развития отставали на протяжении десятилетий. Особенно значительно было отставание «в сфере институтов *организации и управления современной экономикой*»; Россия не прошла стадию институциональной трансформации [11. С. 193], что существенно снижало потенциал возможного развития общества.

В российском обществе постперестроечного периода «социальная эволюция» происходила в отрыве и от технологического, и от человеческого факторов. Негативные тенденции социальной эволюции проявились и в 90-е гг. на институциональном уровне.

Характерно, что в этот период российская административная верхушка воспринимает многие черты нового публичного менеджмента (НПМ), активно разрабатывающегося в США. Новый публичный менеджмент предлагал переход административной деятельности в частный сектор через механизм приватизации. Быстро распространившийся в 80—90 гг. XX в. новый публичный менеджмент был внедрен в практику в Новой Зеландии, Австралии, Великобритании, многих европейских странах. Не имея четко определенной теоретической программы, новый публичный менеджмент представлял собой комбинацию механизмов рынка, а также идей и технологий управления частным сектором. Его принципом являлось «удовлетворение *потребителя*», а идеологией стала идеология приватизации. Новый публичный менеджмент применялся в институциональной реформе (через внедрение механизмов рынка) в различные сферы жизни общества, прежде всего в государственный и общественный сектор. В рамках нового публичного менеджмента намечалась реформа, связанная и с новой ролью государства. Движение за «обновление» стремилось покончить с «государством-администратором» и бюрократической администрацией для того, чтобы создать «предпринимательскую администрацию», или по крайней мере усилить предпринимательскую активность административного аппарата.

Новый публичный менеджмент, или рыночный тип государственного управления, был опробован в России в 90-е гг. в период приватизации, когда рыночная модель поведения стала приемлемой для государственных служащих всех уровней. Однако результаты внедрения нового «государственного менеджмента»,

связанные с утверждением патрон-клиентских отношений, приватизацией социальной сферы, отсутствием интереса к публичной сфере, умалением этики, ценности гражданина по сравнению с ценностью клиента и т.д., продолжают сказываться в жизни общества и по сей день. Но тем не менее НПП занял свое место в ряду теорий и практики современного управления публичной сферой, и существует сегодня наряду с другими подходами [2. С. 212—223].

В связи с резким снижением эффективности экономической системы и деградацией системы социальной в России конца 90-х гг. с особой остротой встал вопрос о том, на каком уровне и какими субъектами может быть осуществлено управление нового типа, предполагающее институциональное трансформирование общества, сохранение его национальной идентичности и ресурсного потенциала. Возрос интерес к институциональной теории, концепциям нового способа управления (*governance*) и политических сетей. Некоторая переориентация публичного администрирования позволила по-новому взглянуть на природу государства, процессы государственной политики и управления. Выводы институциональной теории поставили под сомнение «классическую концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой теоретической модели чиновника-управленца — модели „административного человека“, ограниченно рационального в принятии решений» [2. С. 228]. Обострились дискуссии о роли государства в социальной трансформации общества. Стало очевидно, что социально-экономическая трансформация общества без участия государства в условиях нарастания неравновесности рыночной системы вряд ли вообще осуществима.

Одной из главных функций государства в нашей стране в течение десятилетий «являлось поддержание экономического равновесия» [11. С. 23]. Традиции и специфика отечественной экономики, в которой на государство ложится не только функция поддержания равновесия в обществе, но и стратегическая задача управления процессом перехода от одной системы к другой, т.е. целенаправленной структурной трансформации, поставили во главу угла проблему суверенной демократии. Суверенная демократия в политическом и в экономическом плане вернула «статус кво» стратегии национальной конкурентоспособности в качестве ключевого фактора социально-структурной трансформации.

Структурная трансформация затрагивает все стороны социума: идеологию, политику, право, экономику, социальную и духовную сферу. Но ее реализация требует огромной, как и прежде, политической воли со стороны субъектов управления для концентрации усилий либо в интересах общества, либо в корпоративных интересах. Ратуя за государство как институт социальный (а Российская Федерация согласно Конституции РФ — социальное государство), многие политические силы тем самым выражают недоверие безусловному доминированию корпоративных интересов, тем более что эти интересы, как показал недавний исторический опыт, могут проявляться и на государственном уровне (небезызвестный институт семьи). Крайности трансформаций российского общества уже проявились на первом этапе перестройки, когда произошел поспешный отказ от социального государства с присущей ему опекой и патерна-

лизмом. Стремительно был реализован и другой переход — к модели либерального государства, осуществившего в максимально короткие сроки приватизацию всего, в том числе, и социальных функций.

Обе модели — и социальная, и либеральная — оказались гипертрофированными и нежизнеспособными скорее всего потому, что сам этатизм в России в силу исторических обстоятельств был достаточно скомпрометирован, а реформы публичного администрирования практически стояли на месте. Несмотря на то, что политическая и правовая идеология в России последнее столетие развивалась в направлении этатизма, когда бесспорным лидером в системе властных отношений являлось государство, несбалансированность и прямое противоречие отношений государства и общества привело к концу 80-х гг. к определенной исторической исчерпанности отечественной модели этатизма. Произошло отождествление государства (как института) и его функций с партией, с бюрократической элитой (как корпоративной группой). В то же время на государство были переложены многие социальные функции. В результате этого стало возможным огосударствление экономики, политики, духовной и частной жизни. Сформировалась особая система управления и контроля со стороны партийной бюрократии над обществом, некий партийный патернализм.

«Сверхконцентрация власти в руках государства и его органов рано или поздно оборачивается бюрократизацией социальных структур, управленческим суперцентрализмом, запрограммированностью и заорганизованностью общественных отношений, „инфляцией“, т.е. обилием и малоценностью правовых норм, спадом общественной активности и переключением ее в сферы деструктивной деятельности» [5. С. 321]. Этатизация, от которой, как кажется на первый взгляд, государство только выигрывает, по мнению Г. Мальцева, напротив, лишь ослабляет власть государственного центра, оборачивается подменой государства одной из огосударствленных властных структур, к которой переходят функции подлинного центра власти. В нашей стране так и случилось в эпоху социализма, когда реальный центр власти перешел от государства к партии, и в эпоху неолиберализма, когда центр власти постепенно перешел от президента к «семье».

Сегодня очевидно, что в 90-е гг. процесс управления и реформирования общества происходил достаточно эклектично. Акцент на «невидимую руку рынка» определял и своеобразную повестку дня: формирование массового класса собственников, превращение советских предприятий в рыночные компании, создание системы институтов рынка и т.д. Развитие общества в русле либерально-рыночной парадигмы привело к формированию государственно-олигархической системы с элементами социального патернализма в основном эксплуатирующей (но не воспроизводящей) накопленный в советский период экономический потенциал [7. С. 8]. В этот период происходила чудовищная по своим масштабам и последствиям растрата природно-экологического и человеческого ресурса общества.

Противоречивость и непоследовательность реформ начала 90-х гг. привела к тому, что к 1997—1998 гг. экономика страны оказалась в тупике, а перена-

пряженность в финансовой сфере, обернувшаяся дефолтом 1998 г., обусловила очередную волну экономического спада. В 2000—2002 гг. наметились первые точки экономического роста на фоне наращивания сырьевого экспорта в условиях благоприятной мировой конъюнктуры. Доходы расширили пространства внутренних рынков и способствовали достройке системы институтов, определяющих макроэкономическую стабилизацию [7. С. 8]. Постепенно в обществе стал формироваться здоровый этатизм, складывалась система новых политических институтов и ее взаимосвязь с государственным управлением.

Очевидно, что критика этатизма во многом была обусловлена искажением реального рационального процесса этатизации, подразумевающего посредническую, равновесную миссию государства в процессе строительства гражданского общества и его экономической инфраструктуры, ресурсной базы, которая в период правления «семьи» оказалась в руках ее корпоративных союзников — олигархов. В результате такого правления государство стало заниматься не социальными и экономическими процессами и их координированием (т.е. управлением процессом развития общества), а управлением распределения финансовых потоков в интересах тех или иных корпоративных субъектов и частных лиц. Поэтому к «здоровой» этатизации наше государство с большим трудом подходит лишь в настоящее время.

«Для разных обществ необходимая мера этатизации неодинакова. Общества стабильные с большим самоуправленческим потенциалом и отлаженной сбалансированной системой властных организаций нуждаются в минимальной этатизации, тогда как намного большая и даже очень высокая степень этатизации требуется в обществах, с огромными усилиями выбирающихся из кризиса и хаоса, где отсутствуют или деформированы социальные структуры, а организации властвования относительно слабы и озабочены не столько организационными проблемами, сколько борьбой за власть» [5. С. 322].

Несмотря на то, что европейские общества, усвоившие принципы либерализма с XIX в., традиционно ратовали за минимальную этатизацию, реформа публичного администрирования в Европе в 80-е гг. XX в. была вызвана необходимостью усиления эффективности именно государства. Новые подходы к публичному администрированию, реализуемые в Европе на волне неолиберальных влияний в конце XX в., оставили, по мнению многих западных исследователей, в тени два принципиальных фактора европейской истории: демократию и правовое государство [13. С. 25]. В процессах реформирования возобладала логика рынка. Такие ценности рынка как либерализация и приватизация, а также особая философия администрации, основанная на моделях управления частным сектором, стали возобладать и в экономической, и в публичной сферах. Государство-нация — эмблема политической истории с XVII по XX вв., стало стремительно терять свою экономическую и политическую мощь. Современные государства в условиях глобализации столкнулись с множеством сложных выборов, и перед ними встала проблема: каким образом открыть новые формы существования государственной модели, чтобы примирить исторические завое-



вания демократического и правового государства с новыми подходами к модернизации публичного администрирования, исходящими из модели рынка.

В силу этих обстоятельств в начале XXI в. возникла необходимость переосмысления реформ публичного администрирования с позиций дальнейшего совершенствования демократии и развития правового государства. Уход от «государства-интервента», перераспределяющего блага, привел к концепции нового регулирующего государства, ключевым инструментом которого стала выработка правил. Государство, являющееся в прежние времена производителем всех благ и услуг, превратилось в рамках новой концепции в нейтрального регулятора рыночных процессов. Задача государства заключалась в том, чтобы восполнить упущения, допущенные рынком на уровне инфраструктуры общества и в социальной сфере. Возрастающее значение публичного администрирования призвано было гарантировать социальное благополучие и повысить эффективность государственного управления. К концу 90-х гг. XX в. в научный обиход прочно вошло представление о смене парадигм государственных моделей. Наметился переход от «позитивного государства» (или «государства-интервента», активно проникающего в разные сферы деятельности и подчиняющего их себе) к «регулирующему государству» и «рецептивному государству» (табл. 1).

Таблица 1

**Смена государственных моделей функций и задач государства**

«Государство-интервент» как иерархическая модель	«Регулирующее государство», «государство-катализатор», «государство-партнер», «рецептивная модель государства»
Государство как производитель всех благ и услуг	Государство как нейтральный регулятор рыночных процессов
Функция подчинения и перераспределения благ	Функция выработки правил
Задача государства: контролировать рынок и социальную сферу	Задача государства: восполнять упущения рынка в инфраструктуре и в социальной сфере

Западные авторы были убеждены, что «регулирующее государство» становится все более маневренным; оно как бы «отстраняется», отказывается от части своей власти и действует в сетях со своими партнерами. В свою очередь, такой «маневр» позволяет государству стать партнером: поставить на службу обществу ресурсы и экспертизу многообразных политических и экономических субъектов; привлечь разнообразные способности действующих акторов и реализовать совместные проекты, разделяя с другими субъектами ответственность за принятие решений, вырабатываемых в совместном процессе интерактивного приспособления друг к другу. В конечном счете данный процесс совершается в интересах каждого конкретного государства, его институциональной среды и культуры.

Движение от «государства-опекуна» к «государству-партнеру» [13. С. 21] рассматривается как эволюция, продиктованная необходимостью выработка новых публичных действий. Эта эволюция дает возможность уникального ис-

пользования власти, возложенной некогда на государство, и объективно ведет власть к действиям в соответствии с интересами людей.

В условиях России структурная трансформация социума — общества, государства, гражданских институтов, производственных коллективов и даже семейных отношений — всего того, что было деформировано практикой идеологического административного управления, предполагало опору и на здоровый этатизм — государственность, и на здоровый экономический механизм — рынок, т.е. на приемлемое совмещение того и другого. Но уродливая, нездоровая административная система была не способна сформировать политико-экономический механизм, не говоря уже об эффективной институциональной среде. Сегодня очевидно, что в результате многочисленных административно-экономических реформ под угрозой оказалось прежде всего суверенное государство, не ставшее ни «регулирующим», ни «партнерским», ни тем более «рецептивным».

Если говорить о теоретических подходах к исследованию управленческих моделей последних десятилетий, то очевидно, что они до сих пор не проанализированы и в силу своей эклектичности, и в силу своей непоследовательности. Новый публичный менеджмент в государственной сфере в сочетании с традиционным администрированием, «единоначалием» дал «гремучую смесь» «французского с нижегородским» в административной деятельности российских чиновников. Не воспринята в практическом и теоретическом плане и эволюция последующих моделей публичного администрирования в Европе, вызревших на волне преодоления разобщенности общества и государства. Между тем в Европе с конца 90-х гг. предлагаются модели публичного администрирования, существенно смягчающие рыночную модель нового публичного менеджмента.

Так, в 90-х гг. XX в., в эпоху, когда правительства испытали серьезные трудности в процессе легитимации своих действий без опоры на развитие публичной активности, в Европе стали развиваться модели «участвующего менеджмента». Именно в этот период прозвучали предложения провести модернизацию административного аппарата таким образом, чтобы организации имели горизонтальную структуру в целях улучшения контактов между функционерами и гражданами в процессе принятия решений.

В настоящее время возрастает интерес и к другому типу административного управления, так называемому рецептивному управлению, обогащенному теориями демократического гражданства [13. С. 27—28]. Администрация, согласно теории рецептивного управления, должна мыслить стратегически, но действовать демократически, признавая значимость и ценность гражданского общества и общественных услуг. Администрация должна быть «понимающей», «восприимчивой», «рецептивной», желающей служить обществу и прежде всего гражданам, чьи интересы она всегда учитывает и с которыми ведет прямой диалог. Акцентация «участвующей», «чувствующей», или «рецептивной», компоненты управления предполагает, что новая трансформация публичного администрирования ведет к открытости публичной администрации для граждан, способствует участию граждан в публичной политике.

В «рецептивном» государстве публичная администрация не рассматривает граждан только как избирателей, налогоплательщиков и потребителей, которые выбирают для себя те или иные службы на основе предоставляемой информации. В таком государстве граждане не являются клиентами, на которых можно оказывать влияние через каналы коммуникации. В «рецептивном» государстве граждане рассматриваются как активные члены общества, обладающие правами и обязанностями, которым открыта администрация прежде всего для того, чтобы дать возможность войти в процесс выработки публичной политики через усиление средств воздействий, которые превращают простых граждан в уполномоченных, благодаря чему они могут принять участие в процессе производства как со-производители [13. С. 22].

Подход к человеку является принципиальным в моделях нового публичного менеджмента, «участвующего менеджмента» и в моделях рецептивного управления. «Участвующий менеджмент» подчеркивает, что общественные организации действуют в политической среде и отвечают перед гражданами, а не перед клиентами. Согласно этой точке зрения, качество ассоциированного гражданства является фундаментальной характеристикой для отношений человека с политической общностью. Понятие «клиент», в сущности которого заложена покупательная способность индивида, а не его легальные права, по мнению приверженцев данной позиции, порождает неравенство между индивидами. В результате мы встречаемся с феноменом «исключения» индивида из такой общности, как государство. Между тем всеобщие ассоциированные права и обязанности есть сущность гражданства и государственности.

Понятие «клиент» ставит вопрос о политической природе гражданства [13. С. 27]. Когда гражданин выражает свое мнение или выбирает приоритеты действий в общественном секторе, он имеет «голос», посредством которого взаимодействует с государством, создающим социальное благополучие для гражданина в действенных и активных формах. Для клиента же важно лишь его персональное благополучие, поэтому его удовлетворение зависит от того или иного «поставщика услуг». Форма коммуникации в этом случае — невербальная и означает простой «выход» из той или иной сферы невостребованных услуг.

Таблица 2

**Роль гражданина в иерархической и рецептивной моделях государства**

Иерархическая модель государства	Рецептивная модель государства
Гражданин-налогоплательщик	Граждане — активные члены общества
Гражданин-потребитель	Граждане — уполномоченные
Гражданин-избиратель	Граждане — со-производители
Гражданин-клиент	Гражданин — непосредственный участник в политике

Необходимость взаимодействия между публичной администрацией и гражданами основана как на обмене информацией, так и на непосредственном, прямом внедрении граждан в процесс «делания политики». Администрация в этих условиях выполняет функцию посредника между интересами различных органи-

заций, групп, участвующих граждан [13. С. 22]. Модель «рецептивного управления» признает существенную разницу между общественным управлением и управлением в области предпринимательства [13. С. 28]. Для выживания бюрократии необходимо хорошее общественное управление, основанное на контроле и ответственности. Бюрократия с присущей ей моделью самоорганизации является одним из важнейших инструментов демократического государства, который гарантирует равенство и уменьшает асимметрию, привносимую рынком. Таким образом, общественное управление рассматривается не только с точки зрения своей эффективности, но и с позиций более фундаментальных ценностей, которые находятся за пределом компетенции управления предпринимательством: это легальность и легитимность.

Сегодня перед нашим обществом остро стоит задача выработки и реализации крупномасштабных решений: национальных проектов, стратегий развития приоритетных отраслей, федеральных целевых программ и т.д. Одновременно необходимо проводить новые институциональные преобразования, связанные, например, с вступлением России в ВТО, формированием национальной инновационной системы, финансовых институтов и т.д. Очевидно, что задачи развития общества сложны и многомерны. Россия позиционирует себя как значимого политического субъекта в международных отношениях, отстаивает право на «суверенную демократию», создает новую систему партнерских и союзнических отношений. На фоне нарастающих тенденций к суверенизации возникает потребность и в совершенствовании моделей публичного администрирования. В России, прежде всего в управлении публичной сферой, сегодня активно осваивается «менеджмент компетенций».

Первоочередная задача в рамках нового этапа развития состоит в создании механизмов синхронизации и согласования институциональных, ресурсных и политико-управленческих изменений в нашем обществе. Очевидно, что «анклавной» постиндустриализации в обществе, стремящемся к сохранению своей целостности и идентичности, быть не может, как не может быть и размытой рыночной экономики, опирающейся на рекомендуемые модели публичного администрирования. Глобализация и кризисы, вызревающие на ее волне, ускоряют темпы социальных и технологических изменений, требуют продуманных решений и гибких управленческих механизмов. Выходя из-под «крыла» либерально-рыночного патернализма и западного «консультирования», наше общество остро нуждается в собственной бюрократии, способной управлять человеческими ресурсами общества и выработать собственные модели публичного администрирования.

В настоящее время административные реформы затрагивают самые разные сферы и уровни государства и общества. Национальные программы в области образования, здравоохранения, науки осуществляются на фоне выстраивания властной вертикали, укрепления основ федерализма, преобразований на муниципальных уровнях власти. Но не все происходящие процессы в должной мере осознаются и теоретически концептуализируются. Очевидно, что для реализации многочисленных социальных и государственных программ обществу необ-

ходимы высококлассные специалисты, которые и будут их реализовывать, соотнося объективные требования жизни с объективно достигнутым уровнем науки управления, а также российской спецификой, без учета которой самые современные инновации оказываются не эффективными.

«Нехватки бюрократии» наше общество никогда не ощущало, скорее в последнее время речь шла о «переизбытке бюрократии». Однако представляется, что настало время поставить вопрос о качестве бюрократии. С какими квалификационными критериями должно и может быть сопоставлено это качество и из каких объективных проблем возникает насущная потребность в новом уровне управления происходящими в стране процессами в целом? Для постановки вопроса о формировании нового качества бюрократии есть вполне весомые основания, вытекающие из объективных проблем общественного развития многих стран, в том числе и России. Феномены глобализации, постиндустриального перехода, начавшейся суверенизации ставят перед человечеством новые проблемы, важнейшими из которых, по нашему мнению, являются две: принципиально новая структура, лежащая в основе информационно-коммуникативных технологий, и стремительно приближающаяся исчерпанность природно-экологических ресурсов.

Совместные коллективные решения человеческого сообщества должны приниматься по все более широкому спектру вопросов. Рост меж-, над- и неправительственных структур и организаций, многочисленных теневых консенсусов, общемировых форумов, саммитов, конгрессов свидетельствует о том, что в наши дни активно формируется наднациональная сфера, вырабатывается «вселенский» взгляд на мир, перестраивается система международных отношений и организаций. На фоне острейшей экономической, идеологической и информационной борьбы за «новый мир» нельзя не видеть реально происходящих процессов глобальных трансформаций и социально-культурной микродинамики, требующих критической рефлексии и управления на самых разных уровнях — от глобальных, региональных, национальных, до местных, муниципальных.

Совершенствование публичного администрирования, являющегося прерогативой государства, в конечном счете призвано служить социальному благополучию общества, а значит, и сбережению его человеческого ресурса. Социальное государство призвано совершенствовать все аспекты управленческой деятельности, стимулировать инициативу и осуществлять контроль с целью реализации своего предназначения в осуществлении поставленных задач. Очевидно, что почти за два десятилетия постсоветских реформ социальное государство ушло достаточно далеко от своего «социального облика», поэтому, к примеру, цель выдвинутых национальных проектов в этом смысле двоякая: вернуть государству лицо «социального государства» и дать достойный ответ на вызовы глобализации в самых важных и, одновременно, самых уязвимых сферах развития человеческих ресурсов: в сфере образования и науки (качество знаний), в сфере здравоохранения (качество жизни населения), в социальной сфере (качество гражданского общества).

В административной, публичной сфере необходимо развивать квалификационные уровни управленцев, сориентированных на интересы гражданского общества, государства, взаимодействия власти, бизнеса и общества. Этот фактор и смещает акцент с собственно государственного управления в более широкий пласт — управления публичной сферой. Идеи, выдвигаемые специалистами в области программ «Мастер публичного администрирования» (МПА), имеют серьезное теоретико-методологическое обоснование. Современные идеологи самых разных направлений четко обозначают общий тренд к междисциплинарному исследованию современных процессов, сфокусированных на оси: бизнес—власть—общество—государство. И консерваторы, и либералы все активнее ратуют за создание мировой, универсальной системы принятия политических решений в противовес «рыночному фундаментализму» [8] и выстраивание многоуровневых систем управления [6]; формирование «транснационального гражданского общества», основанного на создании сетей между людьми и неправительственными организациями, для преодоления наметившегося «дефицита демократии» [15]. Теоретики «коммуникативного общества» [14; 1; 9] призывают к аргументированному дискурсу; установлению более тесной взаимосвязи политики с экономикой в условиях изменения функций правительства и его роли [16] и новых тенденций «изготовления публичной сферы» [4] в качестве одной из важнейших функций массмедиа. Проблемы научных поисков лишь отражают противоречивые процессы — бизнеса и политики, общества и власти, власти и бизнеса в социальной реальности. Взаимные интересы корпоративных групп и граждан пронизаны в наше время информационно-коммуникативными технологиями, активно видоизменяющими взаимоотношения политических акторов и экономических субъектов с гражданами и новыми публичными сферами.

Поиски эффективного управления по вертикали и горизонтали, на разных уровнях — от наднационального до субнационального — зависят от качества и компетенции новой бюрократии. Компетенционные параметры сосредотачиваются сегодня на разных, порой не взаимосвязанных полюсах общественной жизни — политическом, предпринимательском, гражданском. Но очевидна и необходимость длительного сосуществования в едином пространстве политических интересов и предпринимательской активности, гражданских требований и политического участия, общественной инициативы и интерактивных сетей, т.е. политики, экономики, гражданского общества. Концепция публичного администрирования, компетенционные параметры специализации «Мастер публичного администрирования» должны стать в России предметом таких же глубоких и основательных дискуссий, какие мы наблюдали в Европе на протяжении последних двадцати пяти лет.

Сегодня к решению проблемы «качества бюрократии» должны подключиться разнообразные структуры, акцентирующие разные параметры «бюрократического качества» с учетом политической, экономической, социальной и информационной составляющей. Диверсификация подготовки специалистов публичного администрирования, возможно, и есть первое и необходимое усло-

вие выхода за пределы «корпоративной бюрократии» и «корпоративных сетей». Реформирование российской бюрократии только начинается. Управление страной явно отстает от требований современности. Поэтому вопрос качества бюрократии и подготовки новой бюрократии стоит на повестке дня.

Концепция управления человеческими ресурсами определяет не только принципиально новые подходы к теории организаций, но и к более широкой сфере социально-политических институтов управления. Идеология сбережения человеческих ресурсов не может быть реализована одними лишь экономическими методами; не случайно здесь в идеологии сбережения человеческих ресурсов столь велика политическая составляющая. С акцентом на политическую составляющую построен и современный менеджмент компетенций, призванный придать новый социальный облик не только государству, но и отношению государства к своим гражданам.

Наука публичного управления (администрирования), охватывающая множество секторов и институтов современного общества, находится сегодня в призме как минимум трех глобальных подходов, оценивающих перспективы развития публичного администрирования:

— рыночно-либерального подхода, сформулированного в концептуальных моделях нового менеджмента [17], опирающегося на рыночную модель, «безразличную к политике», в которой гражданин предстает в образе потребителя или клиента;

— либерально-коммунитаристского подхода, развиваемого в концепции «политических сетей» и опирающегося на развитие структурных взаимоотношений (договорных) между политическими институтами государства и общества, а также признающими равенство граждан как и других субъектов сети;

— демократического гражданства, опирающегося на особое «рецептивное» (или «восприимчивое») администрирование, которое призвано служить гражданину, а не клиенту или потребителю. К последнему направлению относятся концепции «участвующего менеджмента», «рецептивного администрирования», субсидиарного управления [11].

Современная административная модернизация находится под сильным воздействием информационно-коммуникативных технологий. В результате «бюрократическая организационная парадигма» постепенно ведет к новой «постбюрократической» организационной парадигме, в которой так важна подвижность и маневр. Общая тенденция изменений направлена на рождение новых организационных моделей с органическими структурами, постоянно адаптирующимися к новым ситуациям, новаторскими, чувствительными к изменениям, в которых принимаются децентрализованные, но, в то же самое время, сообщающиеся решения. Разумеется, бюрократические организации так быстро и легко не исчезают. В ближайшем будущем, скорее всего, будут сосуществовать и бюрократические иерархические, и новые сетевые структуры. Для сетевых организаций необходимо особое, специализированное знание, связанное с передачей информации, чему способствует рост и профессионализация информационно-коммуникативных технологий, способствующих большей открытости и подвижности новых

структур. Очевидно и то, что традиционная иерархическая логика будет подчинена в скором будущем горизонтальной коммуникации, которая способствует улучшению перспективных стратегий сотрудничества между организациями и находится в непосредственной связи с рынком, достигая, тем самым, лучшей коммуникации и большей децентрализации в решениях и способствуя в итоге преобразованию больших структур.

Суверенные институты поставлены сегодня перед вызовом: сформировать собственные ориентиры развития, которые отвечали бы требованиям граждан и продолжали бы тенденцию совершенствования управления через адаптацию форм и методов работы к потребностям граждан и самих чиновников. И для европейцев, и для россиян сегодня очевидно, что публичный сектор, несмотря на то, что он зачастую рассматривается как фасад частного сектора, нуждается в новой философии качества [7. С. 28], в новом менеджменте компетенций. Его формирование — процесс достаточно сложный, он требует не только реализации свободы, но и терпения в управлении организациями, ухода от формализма, обезличивания внешних и внутренних отношений, централизации в принятии решений, новых возможностей коммуникации, саморефлексии и системного политического мышления.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Апель К.О.* Трансформация философии / Пер. с нем. — М.: Логос, 2001.
- [2] Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006.
- [3] Курс переходной экономики / Под ред. Л.И. Абалкина. — М.: Финстатинформ, 1997.
- [4] *Лецев С.В.* Коммуникативное, следовательно коммуникационное. — М.: Эдиториал УРСС, 2002.
- [5] *Мальцев Г.В.* Понимание права. Подходы и проблемы. — М.: Прометей, 1999.
- [6] *Розенау Дж.* Мировая политика в движении. Теория изменений и преемственности. — М.: ИНИОН, 1992.
- [7] Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. — М.: Деловая литература, 2007.
- [8] *Сорос Дж.* Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. — М.: ИНФРА-М, 1999.
- [9] *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие. — СПб.: Наука, 2000.
- [10] *Шургалкина И.Н.* Реформирование российской экономики. Опыт анализа в свете теории катастроф. — М.: Гуманитарное знание, 1996.
- [11] *Яременко Ю.В.* Теория и методология исследования многоуровневой экономики. Избранные труды в трех книгах. — М.: Наука, 1997.
- [12] *Amaral C.E.P.* Do Estado soberano ao Estado das Autonomias // *Edicoes Afrontamento*. — R. Costa Cabral. — Porto, 1998.
- [13] *Capareto C., Fonseca F.* Administracao Publica. Modernizacao, Qualidade e Inovacao. — Lisboa, 2005.
- [14] *Hübner J.* Nicht nur Markt und Wettbewerb. Friedrich Karrenbergs Wirtschaftsethischer Beitrag zur Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft. — Bochum, 1993.



- [15] *Keohane R.O.* International Institutions: Can Interdependence Work // Foreign Policy. — Spring 1998. — № 110.
- [16] *Ohmae K.* The End of Nation State. The rise of regional economies. — Harper Collins, 1995.
- [17] Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century. Volume Editors: Lawrence R. Jones and Fred Thompsom. — Volume 10. — 1999. — JAI PRESS INC. Stamford, Connecticut.

## **FROM GLOBALIZATION TO SOVEREIGNTY STATE: TREND TO MANAGEMENT OF COMPETENCES**

**I.A. Malkovskaya**

Public Administration Chair  
Peoples Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklay str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

The first decade of the XXI century raised the discussion of state's value, interaction between state and market, the needed degree, extent, limit of etatisation, forms of public administration that serve the national development interests. The article analyses the evolution of administrative reforms and public administration models that our society needs to reach new targets of socially — oriented and competitive development.