



ТРАДИЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
РЕФОРМЫ: РАЗЛИЧНЫЕ ВЗГЛЯДЫ
И ЭПИСТЕМИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА
В ЕВРАЗИИ.

АНАЛИЗ НОРМ, УБЕЖДЕНИЙ
И ЦЕННОСТЕЙ УЧАСТНИКОВ ХАБА
НА ОСНОВЕ Q-МЕТОДОЛОГИИ

Астана, 2017 г.

**Автор: Д-р Карл О'Коннор, Институт исследований в области социальных наук,
Ольстерский Университет, Великобритания**

Существует немало примеров того, что роли, которыми наделены руководители государственных органов, определяют, каким образом искажается, применяется или реализуется политика. В то время как качество разработки политики остается ключевой задачей, важно также обеспечить эффективность системы государственного управления. В основе настоящего исследования лежат материалы авторского исследования, проведенного с целью продемонстрировать, каким образом межстрановая платформа содействует изучению политики в странах, находящихся на разных этапах экономического, социального и политического развития. Выводы данного исследования могут быть интересны тем, кто вовлечен в развитие подобных инициатив регионального сотрудничества, занимается вопросами повышения профессионального уровня государственных служащих или административными реформами. В настоящем исследовании представлены типологии государственных служащих, отличающихся по своему восприятию концепций Нового государственного менеджмента (New Public Management), Нового государственного управления (New Public Governance) и Искусства управления государством (Craft of Public Administration).

Данная публикация подготовлена в рамках Конкурса инновационных решений (далее – Конкурс), организованного Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане в 2015 г. с целью выявления, распространения и содействия воспроизведению наиболее успешных инновационных решений в сфере государственного управления и распространения этих знаний среди стран-участниц Хаба.

Результатом первого раунда Конкурса стала поддержка шести инициатив по модернизации государственного управления и повышению качества государственной службы и предоставления государственных услуг.

Мнения, высказанные в настоящей публикации, являются исключительным мнением авторов и не обязательно отражают официальную точку зрения Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане и Программы Развития Организации Объединенных Наций.

Содержание

О Конкурсе инновационных решений	4
Введение	5
Анализ норм, убеждений и ценностей участников Хаба на основе Q-методологии	7
Выводы	14
Применение выводов исследования	24
Приложения	27
Библиография	39

О Конкурсе инновационных решений

В 2015 году Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане (далее – Хаб) был запущен Конкурс инновационных решений, направленный на поддержку инициатив по модернизации государственной службы и повышению качества оказания государственных услуг, а также на содействие инновационному, творческому подходу к деятельности государственных учреждений.

Конкурс разработан как инструмент для определения и содействия воспроизведению наиболее успешных инновационных решений и практик в сфере государственного управления и распространения этих знаний среди стран-участниц Хаба.

Задачи Конкурса:

- Поощрение оказания услуг гражданам и мотивация государственных служащих в регионе к поддержанию инновационных процессов и совершенствованию оказания государственных услуг;
- Сбор и распространение примеров успешной практики и опыта в сфере государственного управления с целью поддержки усилий по совершенствованию оказания государственных услуг;
- Продвижение, поддержка и содействие взаимодействию между учреждениями и организациями, работающими в сфере государственного управления и развитие сетей взаимодействия Хаба;
- Повышение уровня профессионализма на государственной службе путем поощрения успешного инновационного опыта и передовой практики в части оказания государственных услуг.

В 2015 году темами Конкурса инновационных решений были выбраны: а) «Повышение качества оказания государственных услуг в сфере образования» и б) «Инновационные методы защиты принципов меритократии в процессе отбора и продвижения государственных служащих».

По результатам реализации Конкурса в 2016 году подготовлены шесть тематических исследований, среди которых был и настоящий проект, подготовленный д-ром Карлом О' Коннором, Ольстерский университет, Великобритания.

Введение

Тезисы для специалистов-практиков

Когда мы говорим о повышении потенциала государственных служащих, что именно мы подразумеваем? Какими, по нашему мнению, должны быть государственные служащие в государственных органах? Каким образом элита госслужащих понимает административную реформу или такие концепции, как, например, мотивация на государственной службе? Считают ли они, что их роль заключается просто в выработке решений, являющихся технически осуществимыми и действенными, или они полагают, что они должны служить связующим звеном между различными аргументами? В качестве варианта, считают ли государственные служащие, что их роль заключается в том, чтобы выработать политически осуществимые решения или внести вклад в виде своего опыта, или же они должны поддерживать конкретные интересы? Настоящий доклад посвящен этим практическим вопросам административной реформы, которые служат информационной основой процесса принятия и реализации политики.

Тема исследования

Настоящее исследование изучает восприятие понятия мотивации государственных служащих (МГС) участниками межгосударственной региональной платформы в сфере государственного управления. Исследование проводится в контексте трех традиционных доктринальных направлений государственной службы: Новый государственный менеджмент (НГМ), Новое государственное управление (НГУ) и Искусство управления государством (ИУГ). Региональный хаб представляет собой региональную инициативу, цель которой заключается в повышении эффективности систем государственной службы. Действуя на основе партнерских отношений, Хаб использует «мягкую силу» для повышения профессионального уровня государственных служащих (проведения административной реформы) посредством взаимного обмена опытом между его участниками.

Цель исследования

Настоящее исследование не ставит своей целью дать оценку НГМ, НГУ или ИУГ. Скорее, в нем признается теоретическое существование инструментов управления этих доктринальных направлений в государственном секторе. Данные инструменты формировались на протяжении нескольких лет через обучение при поддержке национальных и международных агентств. В настоящем исследовании рассматривается то, каким образом ценности каждой из этих программ реформирования системы государственной службы понимаются и применяются государственными служащими в Евразии. В отсутствие доминирующей «программы реформирования» можно ожидать выхода на передний план скрытых понятий и взглядов (Callahan and Olshfski, 2006), которые будут оказывать влияние на процесс принятия решений (Meier and O'Toole, 2006). До сих пор административная среда в Евразии не изучалась на предмет того, какие именно скрытые взгляды и установки определяют действия в этих конкретных областях политики.

Теоретический вклад исследования

Эпистемические сообщества можно описать как сообщества экспертов. В своем обзоре литературы, посвященном «эпистемическим сообществам», Davis Cross (2013: 138) утверждает, что больше внимания должно уделяться внутренней динамике в эпистемическом сообществе. В настоящем исследовании изучается внутренняя динамика зарождающегося эпистемического сообщества в Евразии.

АНАЛИЗ НОРМ, УБЕЖДЕНИЙ И ЦЕННОСТЕЙ УЧАСТНИКОВ ХАБА НА ОСНОВЕ Q-МЕТОДОЛОГИИ

Проблематика исследования

Несмотря на успехи, достигнутые Хабом в налаживании сотрудничества между некоторыми странами региона, по-прежнему существует проблема того, что государственные служащие из стран с различными традициями государственного управления могут по-разному интерпретировать роль государственного служащего. Это, вероятно, исходит из их восприятия одной из школ административной реформы. Если участники Регионального хаба имеют различные взгляды на мотивы и роли, административные решения, разработанные или продвигаемые Хабом, могут быть неправильно истолкованы и поняты и, соответственно, недостаточно качественно имплементированы, в связи с чем многие могут ошибочно подвергнуть сомнению значимость политики по сравнению с процессом распространения политики.

Вопрос исследования

Вопрос исследования: обладают ли постоянные участники платформы схожими представлениями об управлении? Иными словами, разделяют ли участники общее понимание цели? *Каким образом участники понимают административную реформу (реформу системы государственной службы)?*

Методика

Для получения ответа на этот вопрос в настоящем исследовании использовалась Q-методология. [Более подробно далее]

Гипотеза

Нами проверялась следующая гипотеза: постоянные участники мероприятий Хаба разделяют общие убеждения в отношении государственного управления.

Выбор варианта – Р-выборка

Был составлен список текущих участников Регионального хаба. Были установлены контакты с участниками, по крайней мере, двух мероприятий за последние 2 года. Список состоял из 28 человек. С группой связались по электронной почте и телефону. 15 человек выборки смогли принять участие в Q-сортировке в онлайн режиме. Респонденты потратили от 20 минут до 1 часа на выполнение задания по Q-сортировке. Респондентами являлись государственные служащие старшего звена, занимающие должности директора или руководителя службы. Они включали представителей из Армении (1), Азербайджана (4), Грузии (4), Казахстана (2), Кыргызстана (1), Монголии (1) и Украины (2). Работа на местах велась с сентября по декабрь 2016 года.

Теоретическая основа – Q-выборка

В области разработки политики, где отсутствует доминирующая государственная доктрина, на передний план могут выйти скрытые понятия и взгляды, которые, в свою очередь, будут определять модель поведения (Callahan and Olshfski, 2006). Административная реформа страдает от часто упоминаемой проблемы «эффективной по Парето» политики: никто не против административной реформы, при этом то, что подразумевается под термином «административная реформа», отличается в разные периоды времени и в разных странах: то, что Radaelli (2005) называет «новыми бутылками вина без вина или бутылками с вином непостоянного качества». Rod Rhodes (2016) определил три наиболее актуальных изменений в исследовании государственного управления. Основанный на работах Osborne (2010), Rhodes (2008) Bryson et al (2014) и Rhodes (2016), в разделе ниже представлен краткий обзор концепций (i) Нового государственного менед-

жмента, (ii) Нового государственного управления и (iii) «Искусства управления государством». Далее, в форме таблицы представлены ключевые характеристики каждого доктринального направления. В данных итоговых таблицах содержится ряд высказываний, которые были предложены респондентам. Конечно, некоторые из утверждений содержат элементы всех этих теоретических направлений. Классификация также является субъективной. Тем не менее, несмотря на то, что классификация высказываний может быть спорной, поскольку высказывания истолковываются в контексте всех других высказываний, классификация не оказывает существенного влияния на выводы. Высказывания были сформулированы на основе изучения литературы в области мотивации государственной службы, литературы в области эпистемических сообществ и литературы по административным реформам, и были классифицированы по трем основным направлениям в исследованиях государственного управления согласно определению Rhodes (2016): НГМ, НГУ и ИУГ, или традиционной модели, восстановленной Rhodes (2016)¹. Также в приложение были включены две таблицы (таблица А2 и А3) с указанием основных различий между этими направлениями в части административных реформ.

Доктринальное направление «Новый государственный менеджмент»

Сторонников доктрины Нового государственного менеджмента больше всего волновали вопросы, связанные с неудачами правительства, недоверием к большому правительству, верой в эффективность, действенность и рациональность рынков и передачу власти. Она уходит корнями в теорию публичного выбора. Ее сторонники поддерживали экономическую теорию и позитивистские методы социальной науки. Регулирование процесса оказания услуг признается одной из главных задач правительства. НГМ выступает в пользу того, чтобы граждане были потребителями, и рассматривает конкуренцию между потребителями в качестве способа обеспечения организационной подотчетности. (Bryson et al 2014: 446, Osbourne, 2006; Rhodes, 2016). Нижеперечисленные высказывания отражают некоторые ключевые принципы курса НГМ.

¹ См. также Robinson, M. (2015)

Перечень утверждений доктринального направления
«НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ»

1.	Специалистов, обладающих экспертными знаниями в области частного сектора, следует поощрять занимать руководящие роли в государственном секторе.
2.	Предпринимателей высокого уровня следует вовлекать в процесс государственного управления.
3.	Частный сектор, по своей сути, более эффективен, чем государственный сектор.
4.	Государственная служба зачастую носит слишком привилегированный, интервенционистский (основанный на вмешательстве) и самоудовлетворенный характер.
5.	Органы государственного сектора должны конкурировать друг с другом за финансирование.
6.	Государственно-частное партнерство является хорошим способом обеспечения столь необходимых инвестиций в основные государственные проекты.
7.	Государственные служащие и их ведомства должны оцениваться по результатам в их количественном выражении.
8.	Ключевые показатели эффективности являются хорошим способом измерения степени успеха.
9.	Если государственный служащий вынужден выбирать между наиболее эффективной политикой и наиболее справедливой, должна быть выбрана наиболее эффективная альтернатива.
10.	Рациональное использование денежных средств является основным фактором при принятии политических решений.
11.	Я считаю, если ставить интересы бизнеса в первую очередь, граждане остаются в выигрыше.
12.	Лучший способ обеспечить эффективность государственных услуг – стимулировать и регулировать частный сектор для оказания государственных услуг
13.	Государственные служащие должны стремиться к правительству, более эффективному и меньшему в размерах.
14.	Многочисленность поставщиков государственных услуг, как правило, означает более качественные услуги для граждан.
15.	С точки зрения управления государственный сектор может многому научиться у частного сектора.
16.	В данную эпоху административных реформ, регулятивные навыки и навыки заключения соглашений являются одними из наиболее важных навыков государственного служащего.

Перечень утверждений доктринального направления
«НОВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

1.	Роль должностного лица – активно искать различные НПО и общественные организации для оказания содействия в реализации политики.
2.	Решение многих проблем по разработке государственной политики начинается с развития партнерских отношений, стимулирования реформирования и объединенного правительства.
3.	В современных социально-экономических отношениях крайне важно, чтобы технические аспекты административной реформы имели больший вес, чем политические факторы.
4.	Моя роль – посредничество в решении вопросов конфликтующих сторон и определение действий, которые бы удовлетворяли всех.
5.	Роль должностного лица – активный поиск различных НПО (неправительственные организации) и ОО (общественные организации) для оказания содействия в разработке политики.
6.	Роль должностного лица – активный поиск различных НПО и ОО для оказания содействия в реализации политики.
7.	Основной ролью государственного служащего является координирование различных ведомств и учреждений для обеспечения реализации политики.
8.	Центральное регулирующее ведомство необходимо для регулирования процесса управления.
9.	Я беру на себя инициативу по предложению стратегий, мобилизации поддержки для них, и подвергаю сомнению стратегии, которые могут противоречить интересам широкой общественности.
10.	Я не хочу брать на себя руководящую роль в решении противоречивых вопросов государственной политики. Это является прерогативой политиков.
11.	Роль государственного служащего – рассмотрение того, как его/ее политическое решение будет влиять на другие направления политики.
12.	Роль управленца в государственном секторе – разработать четкие функциональные роли для членов команды.
13.	Коллективное управление в департаментах имеет решающее значение для обеспечения успеха стратегии.
14.	Моя роль – обеспечить хорошую разработку и успешную реализацию политики.
15.	Задача государственного служащего заключается в регулировании отношений между своим отделом, рынком и заинтересованными группами.
16.	Функции работников государственного и частного сектора совершенно различны. Это и усложняет процесс внедрения методов работы из частного в государственный сектор.

Доктринальное направление «Новое государственное управление»

Идея НГУ уходит своими корнями в институциональную теорию и теорию социальных сетей. Она выступает за то, чтобы организация работала с партнерами в обществе – неправительственными и общественными организациями. В ней подчеркивается важность ценностей и взаимоотношений между людьми, организациями и интересами. Именно эти сети оказывают влияние на ценности, которые, в свою очередь, оказывают влияние на распределение ресурсов.

Доктринальное направление «Искусство управления государством»

Теория государственного управления уходит корнями в политическую науку и социологию. Особое внимание в ней уделяется процессу разработки и реализации политики. Государственный служащий рассматривается в качестве единственного источника рекомендаций для министра, и решения о ресурсах принимаются на основе строгого иерархического процесса. Государственные служащие руководствуются моральными принципами государственного сектора. В своем пересмотре традиционной модели Rhodes' (2016) и Bryson et al's (2014) утверждают, что «несмотря на то, что обеспечение эффективности было главным вопросом традиционного государственного управления, а эффективность и действенность являются главными задачами Нового государственного менеджмента, в возникающем подходе преследуются, обсуждаются, оспариваются и оцениваются ценности, выходящие за рамки эффективности и действенности. В этой связи, новый подход вновь подчеркивает и выводит на передний план вопросы, связанные с ценностями предыдущих эпох, которые всегда присутствовали, но не были доминирующими (Denhardt and Denhardt 2011; Rosenbloom and McCurdy 2006)». (Bryson et al 2014:445)

Перечень утверждений доктринального направления
«ИСКУССТВО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ»

1.	Ресурсы должны быть распределены в соответствии с пожеланиями политиков, независимо от моего личного мнения.
2.	Я предан государству, а не определенной политической идеологии, партии или лидеру.
3.	Государственные служащие не должны бояться давать министрам «откровенные» советы.
4.	Быть в центре внимания – не является функцией государственных служащих административного звена. Это роль министров.
5.	Ответственность государственного служащего – действовать в качестве противовеса политически ангажированным аргументам.
6.	Государственные служащие рекомендуют или активно выступают в пользу тех решений, которые, как им кажется, отвечают потребностям и интересам граждан.
7.	Роль государственного служащего – всегда следовать правилам и нормам государственной службы независимо от обстоятельств.
8.	Государственные служащие должны быть политически беспристрастными, но также они должны действовать в наилучших интересах своего ведомства.
9.	Когда возникает конфликт интересов между желаниями политиков и убеждениями государственных служащих, государственные служащие автоматически и беспрекословно следуют желаниям политического уровня.
10.	Опытные должностные лица должны знать, как повлиять на процесс управления.
11.	Функция государственных служащих старшего звена заключается в том, чтобы строить отношения с политическим уровнем. Ничто не может быть более бесчестным, чем предать доверие министра.
12.	Работа государственного служащего требует суждения, основанного на практической мудрости, потому что правила не имеют ответы на все вопросы.
13.	Государственный служащий владеет мастерством анализа преимуществ и недостатков противоборствующих позиций в выработке решений.
14.	Навыки вести переговоры и убеждать являются одними из самых важных навыков государственного служащего.
15.	Государственные служащие сохраняют нейтралитет по отношению к политическим партиям, но не могут быть нейтральными, когда дело касается их департаментов или министерств.
16.	Когда государственный служащий принимает решение, он/она должен(-а) подумать, как это будет выглядеть на первых полосах национальной газеты. Он/она должен (-а) действовать в интересах министра.

Выводы

На основании этих теоретических доктрин административной реформы среди участников Хаба были определены три типа восприятия. Перед тем, как определить отличительные признаки этих трех типологий, необходимо заметить, что существует ряд концепций, которые участники Хаба разделяют. Эти концепции рассматриваются в разделе ниже. Номера в скобках являются ссылкой на номер высказывания, поддерживающего утверждение в тексте. Высказывания и соответствующие номера представлены в приложении А1.

Общие представления

Значения всех перечисленных высказываний являются статистически незначимыми при $P > .01$, а высказываний, помеченных символом*, статистически незначимыми при $P > .05$.

НГМ/НГУ/ИУГ

Респонденты единогласно отвергли идею о том, государственная служба зачастую носит слишком привилегированный, интервенционистский (основанный на вмешательстве) и самоудовлетворенный характер (3*). С точки зрения приверженности государственного служащего трем теоретическим направлениям, обозначенным выше, очевидно, что государственные служащие, как правило, отвергают неолиберальную идею о том, что, если ставить интересы бизнеса в первую очередь, граждане остаются в выигрыше (24). Также отрицается идея регулятивного государства: лучший способ обеспечить эффективность государственных услуг – это стимулировать и регулировать частный сектор для предоставления услуг (26*). Они также несколько не согласны с тем, что рациональное использование денежных средств является основным фактором при принятии решений в государственной политике (30*).

Восприятие роли

В целом, государственные служащие в регионе не считают своей ответственностью необходимость действовать в качестве противовеса политически анга-

жированным аргументам (40), наоборот, рассматривая свою основную роль в качестве координатора: координирование различных ведомств и учреждений для обеспечения реализации политики (13*). Они также не боятся брать на себя руководящую роль в решении противоречивых вопросов государственной политики (34). Тем не менее, они не рассматривают свою роль в качестве координатора действующих лиц вне государственной службы, в основном, не соглашаясь с выражением: «основная задача государственного служащего заключается в регулировании отношений между своим отделом, рынком и заинтересованными группами» (36*).

Взаимодействие с политическим уровнем

Они в корне возражают распределению ресурсов на основании политических критериев (47*) и, в целом, не рассматривают в качестве своей обязанности необходимость действовать в качестве противовеса политически ангажированным аргументам (40). Государственные служащие в регионе демонстрируют полное согласие с выражением: «я предан государству, а не определенной политической идеологии, партии или лидеру» (14*). Все типологии поместили это высказывание в категорию высказываний, с которыми они наиболее согласны.

Вкратце, ни одна из программ административной реформы не является очевидным образом доминирующей. Это может быть истолковано как означающее, что каждый из различных циклов реформ оставил свой след и результат представляет собой сплав идей и концепций касательно того, что роль и функции государственного служащего представляют собой на самом деле.

В следующем разделе будут рассмотрены различия между тремя типологиями. Каждая типология обозначена как тип 1, тип 2 и тип 3. Не была установлена корреляция между гендерной принадлежностью и выделенной типологией, как и корреляция между страновой принадлежностью и выделенной типологией.

Весовые коэффициенты типологий

В таблице ниже приведены упомянутые выше высказывания, по которым респонденты имеют много общих признаков. Левая колонка идентифицирует респондента по номеру, верхний ряд идентифицирует номер типологии. 'X' означает, что ответы государственного служащего способствовали выделению этой типологии. Два других числа в ряду обозначают степень, в которой каждый государственный служащий идентифицируется с каждой другой типологией.

Значение всех перечисленных высказываний являются статистически незначимыми при $P > .05$, а высказываний, помеченных символом*, статистически незначимыми при $P > .01$.

QSORT	1	2	3
1 1	0.0642	0.0614	0.7950X
2 2	0.5271X	0.3295	0.2271
3 3	0.4465X	0.3265	0.2512
4 4	0.4097X	0.0293	0.1656
5 5	0.7800X	-0.2571	-0.0751
6 6	0.2809	-0.2343	0.5732X
7 7	0.6784X	-0.0654	0.3673
8 8	0.2049	0.3342	0.7145X
9 9	-0.1496	0.6270X	0.2580
10 10	0.4231	0.5596X	0.0198
11 11	0.1986	0.5059X	0.0918
12 12	0.6322X	0.3868	0.0628
13 13	0.6486X	0.1469	0.1606
14 14	-0.0657	0.8399X	-0.1962
15 15	0.5579X	0.5448	-0.0625

Таблица: Формирование X типологии

В таблице ниже определяется схожесть между типологиями.

	1	2	3
1	1.0000	0.1979	0.3686
2	0.1979	1.0000	0.0824
3	0.3686	0.0824	1.0000

Типология 1

Восприятие роли

Это единственная типология, члены которой понимают свою роль как обеспечение успешной разработки и реализации политики (35*). Будучи политически беспристрастными, эти государственные служащие будут действовать в наилучших интересах своего ведомства (42*). Они являются фактором, члены которого наиболее вероятно согласны с выражением, что «работа государственного служащего требует суждения, основанного на практической мудрости, потому что правила не имеют ответы на все вопросы» (44). Они представляют собой наиболее вероятную типологию, члены которой будут согласны с выражением, что «опытные должностные лица должны знать, как повлиять на процесс управления» (29).

Отношения с гражданским обществом

Типология 1 не считает, что роль должностного лица заключается в активном поиске различных НПО и ОО для оказания содействия в разработке (21*) или реализации (2*) политики.

Взаимоотношения с политическим уровнем

Государственные служащие, объединенные по типу 1, не следуют автоматически указаниям своих политических руководителей (43). Наряду с типологией 3, они полностью согласны с тем, что их основная роль – давать министрам «откровенные» советы (39).

НГМ/НГУ/ИУГ

Хотя они допускают, что многие мотивы работников государственного и частного сектора схожи (41*) и что с точки зрения управления, государственный сектор может многому научиться у частного сектора (1), они совершенно не согласны с идеей о найме работников частного сектора на руководящие должности государственного сектора (25*). Они наиболее сильно возражают против утверждения НГМ о том, что государственные служащие и их ведомства должны оцениваться по результатам в количественном выражении (8*) и с идеей Niskanen (1971) о том, что органы государственного сектора должны конкурировать друг с другом за финансирование (6*).

Наиболее предпочтительные навыки

По мнению государственных служащих, объединенных в тип 1, роль государственного служащего – содействовать сотрудничеству между людьми, ведомствами и организациями (22). Они считают, что коллективное управление в департаментах имеет решающее значение для обеспечения успеха стратегии (33*) и играют активную роль посредника в решении вопросов конфликтующих сторон и определение действий, которые бы удовлетворяли всех (5). Также они являются наиболее привязанными к правилам из всех типологий, соглашаясь с высказыванием, что их роль – всегда следовать правилам и нормам государственной службы независимо от обстоятельств (4*). Технически они выступают за необходимость центрального регулирующего ведомства для оценки качества регулирования (27), но не согласны с тем, что регулятивные навыки и навыки заключения соглашений являются наиболее важными навыками государственного служащего (23*).

Резюме

В общих словах, данная типология видит свою роль в осуществлении перемен на политическом уровне. Это – роль государственной службы, но не внешних организаций. Члены этой типологии имеют хорошие рабочие отношения с политическим уровнем и могут дать, при необходимости, откровенный совет. С точки зрения управления государственный сектор может многому научиться у частного сектора, но не должен пытаться соперничать с частным сектором во всех отношениях. Эта типология видит преимущество во владении регуляторными навыками, но они рассматриваются в качестве вторичных по сравнению с более важными навыками управления. Эта типология обычно характеризуется навыками, связанными с программой НГУ. Они согласны с некоторыми высказываниями, относящимися к ИУГ, и отвергают другие. Они в целом отвергают необходимость владения навыками, присущими НГМ.

Типология 2

Восприятие роли и связь с гражданским обществом

Отрицая базовые навыки, необходимые для реализации задач ИУГ, они не отрицают все элементы НГУ, считая своей ролью активный поиск различных НПО и ОО для оказания содействия в реализации (2*) и, в меньшей степени, в разработке (21) политики. Эти государственные служащие не считают, что их роль – быть политически беспристрастными и действовать в наилучших интересах своего ведомства (42*).

Взаимоотношения с политическим уровнем

Их взаимоотношение с политическим уровнем отличается от других типологий – они не считают своей ролью давать министрам «откровенные» советы (39*). Также они не согласны с высказыванием, что они должны влиять на процесс управления (29*). Тем не менее, они представляют собой фактор, члены которого наиболее вероятно будут придерживаться своих убеждений при возникновении конфликта интересов с политическим уровнем (43).

НГМ/НГУ/ИУГ

Государственные служащие со значительными весовыми коэффициентами в этой типологии выступают за меньшее в размерах и более эффективное правительство (9*). Они также полностью согласны с тезисом НГМ о том, что государственные служащие и их ведомства должны оцениваться по результатам в количественном выражении (8*). Они поддерживают идею о том, что предпринимателей следует вовлекать в процесс государственного управления (17*) и считают, что многие мотивы работников государственного и частного сектора работников государственного и частного сектора схожи (41*).

Наиболее предпочтительные навыки

Они ценят регулятивные навыки и навыки заключения соглашений (23*). Эти навыки ставятся выше навыков, ассоциированных с ИУГ. Такие государственные служащие не согласны со следующими выражениями: «должностные лица должны знать, как повлиять на процесс управления»; (29*) «умение вести переговоры и убеждать являются одним из самых важных навыков государственного служащего» (45*) и «коллективное управление в департаментах имеет решающее значение для обеспечения успеха стратегии» (33*).

Резюме

Эта типология наиболее близка к НГМ. Это единственная типология, члены которой поддерживают совместную работу с НПО и ОО. Они защищают интересы своих ведомств, но не считают своей ролью соперничество с политическим уровнем. Они поддерживают идею привлечения идей и работников частного сектора в государственный сектор и являются наиболее технократичными из всех типологий. Они придерживаются своих утверждений, но не пытаются оказать влияние на политический процесс посредством убеждения и переговоров. Они являются государственными служащими, которые наиболее вероятно будут сфокусированы на осуществлении политики, основанной на фактах, в ущерб культурным и социальным факторам. Эта типология положительно идентифицируется со многими идеями НГМ. Ее члены также, хоть и в меньшей степени, идентифицируются с реформами НГМ. Они отвергают навыки ИУГ.

Типология 3

Восприятие роли

Эта типология уделяет большое значение техническим аспектам своей роли (28*). Тем не менее, технический характер деятельности не подразумевает владения такими навыками, как понимание специфики регуляторной реформы (23). Скорее, технический характер деятельности понимается как более близкий к государственному служащему широкого профиля. Ее члены видят свою роль в том, чтобы давать министрам «откровенные» советы (39). Аналогично членам других типологий, их не волнует то, каким образом их решения будут выглядеть на первых полосах национальной газеты (38*) – при этом они не рассматривают свою роль как посредника в решении вопросов конфликтующих сторон (5), но полностью согласны с тем, что коллективное руководство на уровне ведомств является важным для обеспечения успеха политики (33*, 22, 13). Они видят свою роль в том, разрабатывать четкие функциональные роли для членов команды (32).

Отношения с гражданским обществом

Хотя члены этой типологии будут вести консультации с НПО по вопросам реализации политики, они будут менее склонны к привлечению их в процесс разработки политики (2,21).

Взаимоотношения с политическим уровнем

В случае возникновения конфликта интересов с политическим уровнем, они не будут оказывать беспрекословную поддержку политическому уровню (43*). Эти государственные служащие не видят свою роль в том, чтобы строить отношения с политическим уровнем (12*).

НГМ/НГУ/ИУГ

Это единственная типология, члены которой согласны с тем, что мотивы работников государственного и частного сектора совершенно различны (41*). Они, как правило, согласны с тем, что служащие и их ведомства должны оцениваться по результатам в количественном выражении (8*) и что государственно-частное партнерство полезно (45). Они также считают, что частный сектор более эффективен, чем государственный сектор (16). Тем не менее, они не согласны со многими идеалами НГМ. Эта типология не соглашается со следующими убеждениями НГМ:

- С точки зрения управления, государственный сектор может многому научиться у частного сектора (1*);
- Ключевые показатели эффективности являются хорошим способом измерения степени успеха (19*);
- Органы государственного сектора должны конкурировать друг с другом за финансирование (6*);
- В данную эпоху административных реформ, регулятивные навыки и навыки заключения соглашений являются одними из наиболее важных навыков государственного служащего (23*).

Это единственная типология, члены которой решительно не согласны с выражением: «решение многих проблем по разработке государственной политики начинается с развития партнерских отношений, стимулирования модернизации и объединенного правительства» (11*).

Наиболее предпочтительные навыки

Типология 3 признает необходимость быть политически беспристрастными, но будет действовать в наилучших интересах своего ведомства (42*). Члены этой типологии считают, что коллективное руководство играет решающую роль в обеспечении успеха политики (33*). Они поддерживают необходимость владения профессиональными навыками анализа преимуществ и недостатков противоборствующих позиций в выработке решений (46*). Также высоко ценятся навыки вести переговоры и убеждать (45).

Резюме

Эта типология аналогично подчеркивает важность техники разработки политики. Тем не менее, в отличие от типологии 2, члены которой уделяют первостепенное значение процессу разработки политики, основанному на фактах, и технократической специфике этого процесса, для членов данной типологии приоритетом является коллективное руководство и навыки ведения переговоров. Они также открыты для идеи о совместной работе с НПО и ОО, но в меньшей степени, чем члены типологии 1. Помимо государственно-частных партнерств, они полностью отрицают программу НГМ. Хотя они не согласны с некоторыми профессиональными навыками, они полностью поддерживают большинство профессиональных навыков и в меньшей степени навыки, ассоциированные с НГУ.

Сводная таблица выводов

Тип 1: НГУ	Тип 2: НГМ	Тип 3: ИУГ
Ключевые связи		
С точки зрения управления государственный сектор может многому научиться у частного сектора, но он не должен пытаться соперничать с частным сектором во всех отношениях	Поддерживается идея привлечения идей и работников частного сектора в государственный сектор и являются наиболее технократичными из всех типологий	Помимо государственно-частных партнерств, полностью отрицается программа НГМ. Хотя сторонники данного типа не согласны с некоторыми профессиональными навыками, они однозначно поддерживают большинство профессиональных навыков и в меньшей степени навыки, ассоциированные с НГУ
Восприятие роли		
Данная типология видит свою роль в осуществлении перемен на политическом уровне. Это - роль государственной службы, но не внешних организаций.	Сторонники придерживаются своих утверждений, но не пытаются оказать влияние на политический процесс посредством убеждения и переговоров. Они являются государственными служащими, которые вероятнее всего будут сфокусированы на осуществлении политики, основанной на фактах в ущерб культурным и социальным факторам.	Эта типология аналогично подчеркивает важность техники разработки политики. Тем не менее, в отличие от типологии 2, сторонники которой уделяют первостепенное значение процессу разработки политики, основанному на фактах, и технократической специфике этого процесса, для сторонников этой типологии приоритетом является коллективное руководство и навыки ведения переговоров.
Отношения с гражданским обществом		
Сторонники не считают, что роль должностного лица заключается в активном поиске различных НПО и ОО для оказания содействия в разработке или реализации политики.	Это единственная типология, сторонники которой полностью поддерживают совместную работу с НПО и ОО.	Сторонники этой типологии будут вести консультации с НПО по вопросам реализации политики, они будут менее склонны к вовлечению их в процесс разработки политики.

Тип 1: НГУ	Тип 2: НГМ	Тип 3: ИУГ
Наиболее предпочтительные навыки		
<p>Эта типология видит преимущество во владении регуляторными навыками, но они рассматриваются в качестве вторичных по сравнению с более важными навыками управления.</p>	<p>Отрицая базовые навыки, необходимые для реализации задач ИУГ, они не отрицают все элементы НГУ. Эта типология положительно идентифицируется со многими идеями НГМ. Ее сторонники также, хоть и в меньшей степени, идентифицируются с реформами НГУ. Они отвергают навыки ИУГ.</p>	<p>Типология 3 признает необходимость быть политически беспристрастными, но будет действовать в наилучших интересах своего ведомства. Сторонники этой типологии считают, что коллективное руководство играет решающую роль в обеспечении успеха политики. Они поддерживают необходимость владения профессиональными навыками анализа преимуществ и недостатков противоборствующих позиций в выработке решений. Также высоко ценятся навыки вести переговоры и убеждать.</p>
Отношения с политическим уровнем		
<p>Сторонники этой типологии имеют хорошие рабочие отношения с политическим уровнем и могут дать, при необходимости, «откровенный» совет.</p>	<p>Сторонники защищают интересы своих ведомств, но не считают своей ролью соперничество с политическим уровнем.</p>	<p>В случае возникновения конфликта интересов с политическим уровнем, сторонники этого типа не будут оказывать беспрекословную поддержку политическому уровню. Эти государственные служащие не видят свою роль в том, чтобы строить отношения с политическим уровнем.</p>

Применение выводов исследования

В исследовании были заданы следующие вопросы:

1. Обладают ли постоянные участники платформы схожими представлениями об управлении?
2. Существует ли общее понимание цели среди участников?
3. Каким образом административная реформа интерпретируется участниками?

Настоящее исследование показало, что участники Хаба обладают тремя различными представлениями об административной реформе. Эти представления значительно разнятся. Отсутствует какая-либо корреляция между такими основными факторами как национальная или гендерная принадлежность и идентифицированными типологиями, что предполагает отсутствие доминирующего государственного или международного восприятия в отношении административной реформы. Отсутствие доминирующих взглядов позволило респондентам использовать собственные интерпретации административной реформы. Таким образом, отсутствует общее понимание цели «сообщества практиков или эпистемического сообщества». Несмотря на наличие процесса обмена знаниями, отсутствует какое-либо общее понимание фундаментальных основ административной реформы. Последние инициативы Хаба, такие как инициатива по обучению, основанная на принципе «равный равному», могут служить примером шага в этом направлении со стороны стран, которые выразили готовность к расширению такого сотрудничества.

Почему Хаб должен стремиться к тому, чтобы стать эпистемическим сообществом?

Эпистемические сообщества являются сообществами экспертов. Они «не просто существуют или не существуют, а имеют различные степени влияния ... чем более сплоченным на внутреннем уровне является эпистемическое сообщество, тем выше вероятность того, что оно достигнет высокой степени влияния на политические результаты» (Davis-Cross, 2013:138). Таким образом, высоко сплоченное сообщество экспертов будет иметь больше влияния, чем сообщество, общее понимание в котором незначительно или вообще отсутствует. Davis-Cross (2013: 150) подчеркивает следующие условия для обеспечения сплоченности эпистемического сообщества:

- (i) Важность отбора и обучения: когда в разных странах действуют согласованные стандарты, транснациональные эпистемические сообщества имеют большую вероятность быть сплоченными.
- (ii) Автор также отмечает частоту и качество встреч: «частые встречи способствуют укреплению совокупности общих профессиональных норм, которые касаются протокола, процедуры и стандартов выработки консенсуса в эпистемическом сообществе» (Davis-Cross, 2013: 150).
- (iii) Также отмечается общая культура: «эпистемическое сообщество с сильной общей культурой имеет гораздо большую вероятность остаться сплоченным, несмотря на обстоятельства, с которыми они сталкиваются (Davis-Cross, 2013:150)

Рекомендации в отношении политики на основе выводов:

- (i) Поощрять разработку общих норм, стандартов и инструментов обучения. Составить программу обучения в странах по ключевым аспектам административной реформы – **установить, что означает административная реформа для государственных служащих старшего звена стран Евразии** и возможна ли выработка общего понимания.
- (ii) Обеспечить регулярное проведение встреч, поощряя **повторное участие одних и тех же государственных служащих**. Необходимо сфокусировать сферу деятельности Хаба, тем самым способствуя постепенному формированию у его участников чувства профессиональной приверженности ключевым концепциям.
- (iii) **Продолжить поддержку программ обучения по принципу «равный с равным»**. Это может положить начало созданию «органичного» эпистемического сообщества на основе платформы Хаба.

Хаб добился успехов в создании устойчивой сети обмена информацией. В то время как многие другие региональные организации претерпели неудачу по причине политических разногласий между странами, Региональному хабу удалось сохранить и нарастить свой членский состав в евразийском регионе (за исключением Туркменистана и Узбекистана). В этой связи также рекомендуется:

(iv) **Провести серию встреч в рамках Хаба, посвященных «интерпретации и перспективам» административной реформы в Евразии.** Содержание должно отражать аналитические категории, определенные выше: что ожидают сегодня от государственного служащего? Каким образом государственный служащий должен взаимодействовать с политическим уровнем? Должен ли государственный служащий следовать своим убеждениям или он несет ответственность по прямому исполнению поручений министров. Иными словами, несет ли государственный служащий прямую ответственность перед гражданами? В-третьих, каким образом НПО и ОО могут быть вовлечены в процесс разработки и реализации политики? Также вполне можно задать такой вопрос: должны ли НПО и ОО играть роль в политическом процессе? В-четвертых, что делает легитимными действия государственных служащих? Какие навыки требуются от государственного служащего в Евразии сегодня? Встречи Хаба могут таким образом способствовать развитию навыков, которые были идентифицированы его участниками².

Заключительные замечания

В настоящем отчете признается успех Хаба в объединении государственных служащих из многих стран Евразии, в то время, когда другие попытки оказались неуспешными. Ключом к этому успеху является технократический и экспертный подход этой платформы. Настоящее исследование выявило, что участникам Хаба очень близка идея административной реформы, тем не менее, их понимание административной реформы сильно отличается. Выявленная типология не обусловлена гендерными, страновыми, региональными или социальными аспектами. Это позволяет сделать вывод об отсутствии в регионе доминирующего понимания административной реформы среди практиков. В отличие от Европы, где эпистемические сообщества возникли на основе комитетов государственных служащих, в настоящем исследовании нет свидетельств о наличии таких общих причинно-следственных представлений. Принимая во внимание, что задачей Хаба является формирование «государственных служащих, ориентированных на реформы» (Bissessar, 2009), ему необходимо уделять внимание тому, как его участники интерпретируют термин «административная реформа».

² Хаб уже начал этот процесс: ожидания членов Хаба на основе исследования, проведенного Азаматом Жолмановым (2015)

Приложение А1

Таблица А1: Перечень утверждений и их перевод в порядке, представленном участникам

1. In terms of management, the public sector can learn a lot from the private sector.

С точки зрения управления, государственный сектор может многому научиться у частного сектора.

2. It is the role of the official to actively seek out NGOs and CSOs to assist in the implementation of policy.

Роль должностного лица – активно искать различные НПО и общественные организации для оказания содействия в реализации политики.

3. The civil service is often too privileged, interventionist and complacent.

Государственная служба зачастую носит слишком привилегированный, интервенционистский (основанный на вмешательстве) и самоудовлетворенный характер.

4. The role of the bureaucrat is to follow the rules of the bureaucracy at all times no matter what the circumstances.

Роль государственного служащего – всегда следовать правилам и нормам государственной службы независимо от обстоятельств.

5. My role is to mediate conflicting interests and find a course of action that satisfies everyone.

Моя роль – посредничество в решении вопросов конфликтующих сторон и определение действий, которые бы удовлетворяли всех.

6. Public sector bodies should compete with each other for funding.

Органы государственного сектора должны конкурировать друг с другом за финансирование.

7. I take the initiative in proposing policies, mobilising support for them, and questioning policies that may run counter to the general public interest.

Я беру на себя инициативу по предложению стратегий, мобилизации поддержки для них, и подвергаю сомнению стратегии, которые могут противоречить интересам широкой общественности.

8. Bureaucrats and their departments should be judged by quantitatively measuring their results.

Государственные служащие и их ведомства должны оцениваться по результатам в количественном выражении.

9. Bureaucrats should aim for government that is smaller and more efficient.

Государственные служащие должны стремиться к правительству, меньшему в размерах и более эффективному.

10. Multiple service providers of state services usually means better service outcomes for citizens.

Многочисленность поставщиков государственных услуг, как правило, означает более качественные услуги для граждан.

11. The solution to many policy problems begins with developing partnerships, encouraging modernisation and joined up government.

Решение многих проблем по разработке государственной политики начинается с развития партнерских отношений, стимулирования модернизации и объединенного правительства.

12. It is the role of the elite level bureaucrat to build a relationship with the political level. Nothing could be more dishonest than to betray the confidence of a Minister.

Функция государственных служащих старшего звена заключается в том, чтобы строить отношения с политическим уровнем. Ничто не может быть более бесчестным, чем предать доверие министра.

13. A bureaucrat's primary role is that of a coordinator. He/She should coordinate various departments and agencies to ensure the implementation of policy.

Основной ролью государственного служащего является координирование. Ему/ей следует координировать различные ведомства и учреждения для обеспечения реализации политики.

14. My allegiance is to the state, not to a particular political ideology, party or leader.

Я предан государству, а не определенной политической идеологии, партии или лидеру.

15. Public-private partnerships are a good way of securing much needed investment in capital public projects.

Государственно-частное партнерство являются хорошим способом обеспечения столь необходимых инвестиций в основные государственные проекты.

16. The private sector is inherently more efficient than public sector.

Частный сектор, по своей сути, более эффективен, чем государственный сектор.

17. High profile business people should be involved in the governance process.

Предпринимателей высокого уровня следует вовлекать в процесс государственного управления.

18. If a bureaucrat is forced to choose between the most efficient policy and the most equitable policy, the most efficient alternative should be chosen.

Если государственный служащий вынужден выбирать между наиболее эффективной политикой и наиболее справедливой, должна быть выбрана наиболее эффективная альтернатива.

19. Key Performance Indicators are good way of measuring success.

Ключевые показатели эффективности являются хорошим способом измерения степени успеха.

20. Bureaucrats are neutral between political parties; but cannot be neutral in service of their departments or ministers.

Государственные служащие сохраняют нейтралитет по отношению к политическим партиям; но не могут быть нейтральными, когда дело касается их департаментов или министерств.

21. It is the role of the official to actively seek out NGOs and CSOs to assist in the development of policy.

Роль должностного лица – активный поиск различных НПО (неправительственные организации) и ОО (общественные организации) для оказания содействия в разработке политики.

22. It is the role of the bureaucrat to encourage cooperation between people, departments and organisations in order to design effective public policy.

Роль государственного служащего – содействовать сотрудничеству между людьми, ведомствами и организациями с целью разработки эффективной государственной политики.

23. In this era of administrative reform, regulatory and contracting skills are one of the most important skills of the bureaucrat.

В данную эпоху административных реформ, регулятивные навыки и навыки заключения соглашений являются одними из наиболее важных навыков государственного служащего.

24. I believe that by putting the interests of business first, benefits will flow to citizens.

Я считаю, если ставить интересы бизнеса в первую очередь, граждане остаются в выигрыше.

25. Those with expertise in the private sector should be encouraged to join the top level of the public sector.

Тех, кто обладает экспертными знаниями в области частного сектора, следует призывать присоединиться к руководящему уровню государственного сектора.

26. The best way to ensure efficient public services is to facilitate and regulate the private sector in service provision.

Лучший способ обеспечить эффективность государственных услуг – это содействие и регулирование частного сектора в сфере предоставления услуг.

27. A central regulatory unit is necessary to govern the governance process.

Центральное регулирующее ведомство необходимо для регулирования процесса управления.

28. In contemporary social and economic affairs it is essential that the technical aspects of administrative reform be given more weight than political factors.

В современных социально-экономических отношениях крайне важно, чтобы технические аспекты административной реформы имели больший вес, чем политические факторы.

29. Experienced officials should know how to influence the governance process.

Опытные должностные лица должны знать, как повлиять на процесс управления.

30. Value for money is the primary consideration in making policy choices.

Рациональное использование денежных средств является основным фактором при принятии решений в государственной политике.

31. It is not the role of the bureaucrat to take the limelight. This is the role of Ministers.

Быть в центре внимания не является функцией государственных служащих административного звена. Это роль министров.

32. The role of a manager in the public sector is to develop clear functional roles for team members.

Роль менеджера в государственном секторе – разработать четкие функциональные роли для членов команды.

33. Collaborative leadership across departments is crucial to ensure policy success.

Коллективное управление в департаментах имеет решающее значение для обеспечения успеха стратегии.

34. I am reluctant to assume a leadership role in divisive policy issues. This is the prerogative of politicians.

Я не хочу брать на себя руководящую роль в решении противоречивых вопросов государственной политики. Это является прерогативой политиков.

35. It is my role to ensure policies are well designed and well implemented.

Моя роль – обеспечить хорошую разработку и успешную реализацию политики.

36. The key task of the bureaucrat is to manage the relationship between my department, the market and interest groups.

Основная задача государственного служащего заключается в регулировании отношений между своим отделом, рынком и заинтересованными группами.

37. It is the role of the bureaucrat to consider how his/her policy will affect other policy areas.

Роль государственного служащего - рассмотрение того, как его/ее политическое решение будет влиять на другие направления политики.

38. When a bureaucrat makes a decision he/she must think how this could look on the front of the national newspaper. He/She must act in the best interests of the Minister.

Когда государственный служащий принимает решение, он/она должен(-а) подумать, как это будет выглядеть на первых полосах национальной газеты. Он/она должен(-а) действовать в интересах министра.

39. Bureaucrats should be free to provide Ministers with 'frank and fearless' advice.

Государственные служащие должны не бояться давать министрам «откровенные и бесстрашные» советы.

40. It is the responsibility of the bureaucrat to act as a counterweight to partisan arguments.

Это ответственность государственного служащего – действовать в качестве противовеса политически ангажированным аргументам.

41. The motivations of public and private sector workers are completely different. This makes it difficult to integrate private sector practices within the public sector.

Мотивы работников государственного и частного сектора совершенно различны. Это и усложняет процесс внедрения методов работы из частного в государственный.

42. Bureaucrats need to be politically impartial but they should act in the best interests of their department.

Государственные служащие должны быть политически беспристрастными, но также они должны действовать в наилучших интересах своего ведомства.

43. When a conflict of interests arises between the wishes of the politicians and a bureaucrats own technical beliefs about administrative reform, bureaucrats automatically and unquestionably follow the wishes of the political level.

Когда возникает конфликт интересов между желаниями политиков и убеждениями государственных служащих, государственные служащие автоматически и беспрекословно следуют желаниям политического уровня.

44. A bureaucrat's work requires judgment based on practical wisdom because the rule book does not have all the answers.

Работа государственного служащего требует суждения, основанного на практической мудрости, потому что правила не имеют ответы на все вопросы.

45. Negotiation and persuasion skills are one of the most important skills of a bureaucrat.

Умение вести переговоры и убеждать являются одними из самых важных навыков государственного служащего.

46. A bureaucrat knows the art of weighing the merits of competing stories or policy positions.

Государственный служащий владеет искусством анализа преимуществ и недостатков противоборствующих позиций в выработке решений.

47. Resources should be allocated according to the wishes of the politicians, regardless of my personal opinions.

Ресурсы должны быть распределены в соответствии с пожеланиями политиков, независимо от моего личного мнения.

48. Bureaucrats recommend or actively advocate in favour of policy positions that they perceive represent the needs and interests of citizens.

Государственные служащие рекомендуют или активно выступают в пользу тех решений, которые, как им кажется, отвечают потребностям и интересам граждан.

Приложение А2

Ключевые элементы НГМ, НГУ и ИУГ; источник Osborne, 2010

Таблица 1 Ключевые элементы НГУ в сопоставлении с мастерством государственного администрирования и НГМ

Парадигма/ Ключевые элементы	Теорети- ческие корни	Характер государ- ства	Фокус	Уклон	Механизм распреде- ления ресурсов	Характер системы службы	Основа ценностей
Государствен- ное админи- стрирование	Политичес- кая наука и государ- ственная политика	Унитар- ный	Полити- ческая система	Разработка и реализа- ции политики	Иерархия	Закрытый	Моральные принципы государ- ственной службы
Новый госу- дарственный менеджмент	Рациональ- ная теория публичного выбора	Регуля- тивный	Органи- зация	Управление организа- ционными ресурсами и эффек- тивностью	Рынок и классичес- кие или неокласси- ческие контакты	Откры- тый на нацио- нальном уровне	Эффектив- ность кон- куренции и место на рынке
Новое госу- дарственное управление	Институ- циональная теория и теория сетей	Смешан- ный и плюра- листич- ный	Органи- зация и ее среда	Обсужде- ние цен- ностей, значения и связей	Сети и контракты, основанные на связях	Открытый закрытый	Рассредо- точная и оспари- ваемая

Приложение АЗ

Ключевые элементы НГМ, НГУ и ИУГ; источник: Bryson et al 2014:446

Таблица 1 Сравнение перспектив: Традиционное государственное управление, новый государственный менеджмент и зарождающийся подход к государственному управлению

Измерение	Традиционное государственное управление	Новый государственный менеджмент	Зарождающийся подход к государственному администрированию (например, Denhardt and Denhardt's [2011] Новая государственная служба)
Широкий внешний и интеллектуальный контекст			
Материальные и идеологические условия	Индустриализация, урбанизация, подъем новых корпораций, специализация, вера в науку, вера в прогресс, обеспокоенность в связи с крупными рыночными неудачами, опыт Великой депрессии и Второй мировой войны, высокое доверие к правительству	Озабоченность неудачами правительства, недоверие к большому правительству, вера в эффективность и действенность рынков и рациональность, делегирование полномочий	Озабоченность неудачами рынка, правительства, некоммерческих и гражданских организаций, озабоченность так называемыми «злостными» проблемами; углубление неравенства, «опустошение» или «истончение» государства; снижение гражданской ответственности; сетевое и совместное управление; передовые информационно-коммуникационные технологии
Основные теоретические и эпистемические положения	Политическая теория, научный менеджмент, наивная социальная наука, прагматизм	Экономическая теория, позитивистская социальная наука	Теория демократии, теория государственного и некоммерческого управления, плюс разнообразные подходы к знанию
Превалирующее мнение о рациональности и модель человеческого поведения	Всеобъемлющая рациональность, «административный человек»	Техническая и экономическая рациональность, «экономический человек», движимые личными интересами лица, принимающие решения	Формальная рациональность, множественные тесты рациональности (политической, административной, экономической, правовой, этнической), вера в общественный настрой превыше узких личных интересов, «разумный человек», открытый для влияния с помощью диалога и размышления
Общественная сфера или область			
Определение общественного блага, общественной ценности, общественного интереса	Определяется избранными официальными лицами или техническими экспертами	Определяется избранными официальными лицами или совокупностью индивидуальных предпочтений, подтвержденных доказательствами выбора потребителя	Общественное рассматривается как выходящее далеко за пределы правительства, хотя правительство играет специальную роль гаранта общественных ценностей; общественное благо определяется широко инклюзивным диалогом и размышлением, основанным на реалиях и демократичных и конституциональных ценностях

Роль политиков	Избирать правителей, которые определяют цели политики	Избирать правителей, которые определяют цели политики; уполномоченные руководители; административная политика по использованию конкретных инструментов	«Государственная работа», включая определение целей политики посредством диалога и размышления; демократия как «стиль жизни»
Роль граждан	Избираетель, клиент, электорат	Клиент	Граждане рассматриваются как те, кто решает проблемы и соавторы, активно участвующие в создании того, что ценится общественностью и является полезным для общества
Правительство и государственное управление			
Роль государственных учреждений	Вести, т.е. разрабатывать и реализовывать политические меры и программы в ответ на поставленные политические задачи	Направлять, т.е. определять цели и ускорять процесс оказания услуг через выбор инструментов, а также опираясь, где это возможно, на рынок, бизнес и некоммерческие организации	Правительство координирует, ускоряет процессы, иногда выполняя роль ведущей силы, иногда – направляющей силы, иногда – отходя в сторону
Ключевые задачи	Поставленные на политическом уровне цели; реализация под управлением государственных служащих; мониторинг осуществляется посредством бюрократического надзора и надзора со стороны избранных официальных лиц	Поставленные на политическом уровне цели, менеджеры управляют ресурсами и результатами таким образом, чтобы обеспечить экономию и чуткость к потребностям клиентов	Создать общественную ценность таким образом, чтобы наиболее важные заботы общественности были эффективно решены и то, что является полезным для общества, было реализовано
Ключевые ценности	Действенность	Эффективность и действенность	Действенность, эффективность, а также полный спектр демократических и конституциональных ценностей
Механизмы достижения политических задач	Администрирование программ посредством централизованных, построенных по иерархическому принципу государственных учреждений или саморегулирующихся профессий	Создание механизмов и структур стимулирования для достижения политических целей, в частности, используя рынок	Выбор из ряда альтернативных механизмов исходя из критерия прагматичности; зачастую это означает содействие налаживанию межсекторального сотрудничества и привлечение к участию граждан для достижения согласованных задач
Роль государственного менеджера	Обеспечение соблюдения правил и соответствующих процедур; гибкость в отношении избранных официальных лиц, электората и клиентов; наделение ограниченными полномочиями административных служащих	Помощь в определении и достижении согласованных целей, гибкость в отношении избранных официальных лиц и клиентов; наделение широкими полномочиями	Активная роль в содействии созданию и руководству сетями размышления и реализации и способствовать поддержке и укреплению общей эффективности, подотчетности и потенциала системы; гибкость в отношении избранных официальных лиц; граждан и широкого спектра заинтересованных лиц; наделение полномочиями необходимо, но ограничивается законом, демократические и конституционные ценности и широкий подход к подотчетности

Подход к подотчетности	Иерархический, при котором администраторы подотчетны избранным демократичным путем официальным лицам	Движимый рынком, при котором совокупные личные интересы приводят к результатам, желательным для широких групп клиентов	Многосторонний, поскольку государственные служащие должны следовать закону, общественным ценностям, политическим нормам, профессиональным стандартам, и интересам граждан
Вклад в демократический процесс	Выполнение поставленных на политическом уровне целей и обеспечение подотчетности; конкуренция между избранными руководителями обеспечивает всеобъемлющую подотчетность; государственный сектор владеет монопольным правом на моральные принципы государственной службы	Выполнение поставленных на политическом уровне целей; руководители определяют средства; скептицизм касательно моральных принципов государственной службы; предпочтение в пользу обслуживания клиентов	Содействие диалогу, службы в качестве катализатора и реакция на активное участие граждан в стремлении к тому, что является общественными ценностями и тому, что является полезным для общества; никто не имеет монопольного права на моральные принципы государственной службы; поддержка взаимоотношений на основе общих общественных ценностей обязательно

Источник: Адаптировано главным образом из Denhardt and Denhardt (2011, 28-29), с дальнейшей адаптацией из Stoker (2006, 44); Kelly, Mulgan, and Muers (2002); and Boyte (2011).

Библиография

1. Bissessar, A. (2009) 'Public Administration: Challenges Facing Senior Public Servants in a plural society', *Public Personnel Management*, Vol.38 pp1-15
2. Bryson, J., Crosby, B. and Bloomberg, L. (2014) *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management* *Public Administration Review* 74 (4)
3. Callahan, K. and Olshfski, D. (2006) 'War Narratives: Framing Our Understanding of the War on Terror', *Public Administration Review*, Vol.66 No.4 pp554-568
4. Davis-Cross (2013) "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later." *Review of International Studies*, 39(1): 137-160.
5. Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 3rd Edition. Armonk, NY: M. E. Sharpe.;
6. Meier, K. J., O'Toole, L. J. (2006) *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
7. Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton
8. Osborne, Stephen P. (2010) 'Introduction. The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment', in Osborne, S. (Ed.) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge and Taylor and Francis: 1-16.
9. Radaelli, C.M. (2005) 'Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment' *Journal of European Public Policy*, 12(5) October: 924-943
10. Rhodes, R.A.W. (2016) *Recovering the Craft of public Administration* *Public Administration Review* 76(4)
11. Robinson, M. (2015) *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf
12. Rosenbloom, David H., and McCurdy, Howard E. (Editors). *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*. Washington, DC: Georgetown University Press.