

МИРОВОЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

О.В. Гаман-Голутвина

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

Статья посвящена рассмотрению изменений конфигурации современного государства. Автор анализирует мировой и отечественный опыт реформирования систем государственного управления, определяя содержание, основные направления, технологии реформ. Внимание уделено изучению теоретических моделей, ставших основой реформ государственного управления. Содержательный и функциональный аспекты административных реформ рассматриваются в контексте современных подходов к интерпретации функций государства. Говоря об итогах реформ госуправления, следует принять во внимание тот факт, что осуществление этих реформ сопровождалось и рядом издержек. В этой связи ряд специалистов, включая экспертов Всемирного Банка, которые готовили материалы для Комиссии Правительства РФ по обобщению опыта реформ NPM, представляют сдержанную оценку результатов реформ в различных странах, отмечая неоднозначность большинства из достигнутых результатов и их ограниченный характер по отношению к поставленным целям. «Несомненно, существует множество примеров конкретных улучшений в тех или иных конкретных услугах или в работе министерств и других организаций в каждом конкретном случае. Однако данных об общем влиянии реформ очень мало... Точные данные о фактических результатах достигнутых большинством реализованных программ реформ, как правило, отсутствуют.... Во многих случаях... наблюдается расхождение мнений о результатах программ реформ» [6, с. 74-75, 36, 40, 47, 78, 82-83, 92].

Ключевые слова: модели государства, административные реформы, функции государства.

В период с середины 1980-х до конца 1990-х гг. в нескольких десятках стран был реализован значительный объем широкомасштабных и комплексных программ реформирования системы государственного управления на основе концептуальных оснований теории Нового государственного управления (New Public Management). О парадигме Нового государственного управления см: [3, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23]. Ключевыми целями реформ госуправления были снижение государственных расходов; повышение способности государства к развитию и реализации политики; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества. Метасмысл реформ – в отходе от веберовской модели рациональной бюрократии как несоответствующей потребностям постиндустриального развития, информационного общества. Как известно, ключевыми характеристиками рациональной бюрократии по М. Веберу являются четкая регламентация компетенции, жесткая иерархия бюрократических структур, исключительно письменное делопроизводство с последующим хранением, обязательная квалификация бюрократического аппарата в сфере административного управления.

Ключевой целью реформ госуправления в мире стало существенное изменение технологий реализации функций государства в современном мире. Известно, что в течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства. Среди них:

а) государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг; при этом приоритет отдается государственному производству услуг и государственному регулированию процессов решения общественных проблем.

б) "малозатратное государство" (исходящее из примата решения общественных проблем частным сектором; при этом роль государства ограничена выполнением своих основных задач);

в) «государство - партнер по переговорам (государство выполняет роль посредника и партнера по переговорам с бизнесом и обществом).

Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция "активизирующего государства", которая легла в основу философии реформ госуправления в соответствии с моделью NPM. Эта концепция по-новому определяет отношения между государством и гражданами – переход от опеки к партнерским отношениям: задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; ответственность разделяется между обществом и государством. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан в этих рамках. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование [9, с. 8-9].

Сутью реформирования госслужбы в духе Нового государственного управления (NPM), в конечном счете, стало делегирование ряда функций (ранее осуществлявшихся государством) рыночным структурам; широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает полиаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу госуправления. Глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах повлекла за собой изменение принципов работы госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т.д.). Нельзя не заметить, что упомянутые подходы весьма органичны концепции минимального государства Р. Нозика [20].

Другим важнейшим аспектом NPM является привлечение самостоятельных общественных организаций к выполнению ряда функций, выполнявшихся ранее государством.

Целями реформ госуправления в соответствии с моделью NPM было обеспечение большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами-потребителями госуслуг. По существу NPM представляет собой революцию в воззрениях на государство, которое из всеохватного Левиафана предстает поставщиком услуг; на место интерпретации государства как средоточия мирового разума и творца истории в гегелевском духе подходу приходит сервисный подход, представляющий государство в качестве организации, ориентированной на оказание услуг гражданам основная цель которого организация процесса оказания услуг.

Ключевыми предпосылками реформ NPM стали следующие:

– Созданные в период второй половины XX в. 'welfare states' стали непомерно дорогими и громоздкими со свойственной им избыточной численностью аппарата. Им на смену должны прийти компактные и экономичные модели управления, поскольку организованное на рыночных принципах государство обеспечивает большую эффективность госуправлению;

– К концу XX в. в развитых странах сформировались эффективные структуры гражданского общества, готовые и способные взять на себя выполнение функций, ранее являвшихся государственной прерогативой. Зрелость институтов гражданского общества определяют их способность более эффективно, нежели государство, выполнять целый ряд социально значимых функций;

– Управленческий аппарат в развитых странах в целом соответствует классическим канонам веберовской бюрократии, в частности, таким принципам, как рациональность; ориентация на формализованные процедуры в противовес персоналистской ориентации на патрона; прозрачность, четкость, подотчетность обществу; устойчивость по отношению к коррупционным практикам.

"Современное государство не должно само выполнять все стоящие перед ним задачи, но оно обязано обеспечить выполнение этих задач. Речь

идет о новом разделении ответственности между государством и обществом. Вопрос состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами», - отмечают эксперты [9, с. 9]. Стратегические функции остаются за госаппаратом, тогда как остальные функции, связанные с обслуживанием и ранее осуществлявшиеся государством, были возложены на коммерческие структуры.

Концепция "активизирующего государства" акцентирует четыре измерения государства:

- Государство есть гарант (то есть институт, обеспечивающий производство и предоставление определенных услуг);

- Государство есть институт, создающий необходимые рамки для процессов общественной активности и побуждающий граждан к самостоятельному решению проблем;

- Государство есть институт надзора (осуществляемого на основе установленных правил) общественной, и прежде всего, экономической деятельности;

- Государство есть производитель работ и услуг для общества, если это диктуют, например, вопросы безопасности и если государство может это сделать с меньшими затратами, чем другие производители.

По существу парадигма NPM исходит из презумпции приоритета негосударственного сектора: если некие функции могут выполнить негосударственные органы, государство не имеет права вмешиваться. Модель «активизирующего государства» опирается на содержащуюся в концепции NPM модель поручительства, согласно которой госучреждения разделяются на две большие группы - "заказчиков" и "исполнителей" заказов. Политические институты, административное руководство выступают в роли поручителей, являясь заказчиками или покупателями услуг для граждан. Поставщики услуг для граждан (исполнители поручений) внутри управления конкурируют с поставщиками услуг вне управления (государственными, коммерческими или общественными организациями) за получение заказов на услуги, которые передаются им "заказчиками" на базе соответствующих политических решений. Эта модель "поручительства" усиливает ориентацию на конкуренцию органов управления и в то же время открывает возможность в большей мере привлекать граждан и общественные группы к производству и предоставлению услуг.

Модель "активизирующего государства" включает три элемента: а) предоставление гарантий и разделение ответственности; б) активизация граждан и общества в целом; в) эффективность и экономичность [9, с. 9-10].

Естественно, трансформацию системы в более гибкую определяет необходимость подготовки кадров управления на новых принципах и обуславливает необходимость постоянной переподготовки кадров как условия их соответствия меняющейся среде управления. "Обновленная

модель управления меняет прежние представления о государственной службе. Отныне основным критерием работы госчиновника является не столько его образовательный ценз и опыт работы, сколько достигнутые результаты» [7, с. 20]. По существу, постоянная переподготовка кадров управления и изменение мотивации и технологии их работы предстает предпосылкой и основой модернизации управления. Условиями успешного руководства все больше становятся личная инициатива, активизация работы подчиненных, делегирование им полномочий [7, с. 23].

В ходе реформ в большинстве стран были достигнуты такие цели, как сокращение госаппарата и снижение расходов на его содержание, обеспечение прозрачности, гибкости, эффективности функционирования системы управления, расширение сферы и качества использования меритократического принципа в карьерном продвижении управленцев.

Однако, говоря об итогах реформ госуправления, нельзя не упомянуть и о том, что, как показал анализ их опыта, не обошлось без издержек. В частности, в ходе реформ системы государственного управления в Великобритании и США выявилось противоречие между нерыночной по своей природе государственной службой и ее реорганизацией на рыночной основе. В Германии отмечалось значительное сокращение объема госуслуг сокращении кадров. Профессор Немецкой школы управленческих услуг Р. Пичас отмечает: "Нельзя безоговорочно переносить на госсектор принципы рыночной экономики... Концепции, основанные на представлениях о "минимальном" государстве нуждаются в тщательной проверке на совместимость с немецкой моделью социального государства... Административный менеджмент - это не предпринимательский менеджмент, он не исчерпывается заимствованными из рыночной экономики концепциями" [7, с. 18, 20]. Не случайно распространенная в середине 1990-х гг. в Германии концепция "малозатратного государства» (близкая по смыслу "минимальному государству») сменилась в конце 1990-х гг. концепцией «активизирующего государства» [2, с. 26]. Среди других издержек - ослабление легитимности госслужбы, утечка квалифицированных кадров из госсектора, падение общего престижа госслужбы.

Кроме того, эксперты отмечают, что маркизация госуправления потенциально чревата частичной эрозией идентичности института государственной службы. Одной из причин этого является специфика организации и функционирования государственных учреждений, где "рынок" проявляет себя иначе, чем в экономической сфере. В частности, это нашло отражение в эрозии традиционной этики госслужбы [6, с. 81; 4].

Таким образом, говоря об итогах реформ госуправления, следует принять во внимание тот факт, осуществление этих реформ сопровождалось рядом издержек. В этой связи ряд специалистов, включая экспертов Всемирного

Банка, которые готовили материалы для Комиссии Правительства РФ по обобщению опыта реформ NPM, представляют сдержанную оценку результатов реформ в различных странах, отмечая неоднозначность большинства из достигнутых результатов и их ограниченный характер по отношению к поставленным целям. «Несомненно, существует множество примеров конкретных улучшений в тех или иных конкретных услугах или в работе министерств и других организаций в каждом конкретном случае. Однако данных об общем влиянии реформ очень мало... Точные данные о фактических результатах достигнутых большинством реализованных программ реформ, как правило, отсутствуют... Во многих случаях... наблюдается расхождение мнений о результатах программ реформ» [6, с. 74-75, 36, 40, 47, 78, 82-83, 92.].

На наш взгляд, одной из наиболее существенных причин неудач преобразований системы государственного управления в Российской Федерации в 2000-х гг. стала недостаточная концептуальная проработанность модели AP применительно к условиям России, и в частности, вопроса о роли и функциях современного государства. В ходе реализации AP в России была скорее, усвоена буква концепции NPM, а не ее дух. По существу была предпринята попытка реализации несомненно обоснованных и рациональных принципов в условиях отсутствия ряда ключевых предпосылок, определяющих востребованность этой модели. Это касается основных параметров системы госуправления в современной РФ.

С сожалением приходится констатировать, что современный управленческий аппарат в РФ весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствует широко распространенная практика клиентелизма, закрытости и непрозрачности; неудовлетворительное качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции.

Несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии в исторической и современной России, численность аппарата управления в современной РФ по отношению к населению сегодня отстает в сопоставлении со стандартами развитых стран. Следует подчеркнуть, что сказанное вовсе не означает желательность увеличения госаппарата; речь идет об объективной оценке существующей ситуации. Существующая в России численность бюрократов ближе к соответствующим показателям развивающихся стран. По данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Бразилии составляет 1,5%, Чили - 1%, Китая - 1,6%, Польши - 0,7%. В развитых странах в госаппарате занято гораздо больше: в Германии - 6,1 % населения, США - 6,8%, Швеции 11,7% [1]. Р. Брим и В. Гимпельсон отмечают: «Численность российских управленцев удивительно отличается от

традиционного представления о ее огромности. В действительности Россия, чей управленческий аппарат (составляющий 1,2 % от числа работающих) занимает 36 место среди 37 обследованных стран. Только Молдова с показателем 0,8 % имеет меньшую численность чиновников. Российская бюрократия проблематична во многих отношениях, однако численность не является одним из них», - полагают известные эксперты Р. Брим и В. Гимпельсон [13].

Не в последнюю очередь, неэффективность управленческого аппарата определена недостаточным финансированием управленческого аппарата.

– Приходится констатировать, что в постсоветские годы не только не удалось победить коррупцию, но ее объем существенно возрос.

– С не меньшим сожалением приходится констатировать низкую эффективность институтов гражданского общества в стране, не в последнюю очередь, обусловленную недостаточным ресурсным обеспечением самостоятельной инициативы, и как следствие, чреватую ограниченностью возможностей самостоятельных организации взять на себя выполнение значимых функций государства.

Действительно, в отличие от развитых стран, институты гражданского общества в России слабы и малоэффективны. Как известно, условиями эффективности гражданского общества являются институционально-нормативное (легитимность институтов и процедур гражданского общества) и ресурсное обеспечение институтов гражданского общества. И если первое условие в стране в целом обеспечено, то в отношении ресурсного обеспечения ситуация удручающая. Сказанное отнюдь не означает отказа от идеи опоры на самостоятельные организации, но, более того, предполагает всемерное поощрение подобной деятельности, ибо иного пути обретения эффективности не существует. Однако признание слабости институтов гражданского общества и их ресурсной базы определяет необходимость тщательной проработки вопроса относительно того, какие именно функции и в каком объеме российское государство может делегировать самостоятельной инициативе. Небезосновательны опасения, что возникший в результате ухода государства вакуум может быть заполнен не гражданской инициативой, а союзом коррумпированной бюрократии и коррумпированного бизнеса.

Таким образом, целому ряду ключевых параметров – численность управленческого аппарата, его эффективность и рациональность; низкий уровень его материального обеспечения и высокий уровень его коррумпированности (что взаимосвязано); качество гражданского общества, его способность и готовность взять на себя выполнение ряда функций государства – определяют существенное отличие стартовых условий реализации AP в РФ от тех, что стимулировали осуществление аналогичных в духе NPM в развитых странах. Это определяет необходимость и целесообразность содержательной интерпре-

тации существа парадигмы NPM с тем, чтобы реализация соответствующей реформы в РФ соответствовала духу идей NPM, а не ее форме.

В еще большей степени это касается таких концептуальных оснований АР, как роль государства и его функции в современных условиях.

Начнем с функций. По существу, АР началась с призывов сократить избыточное число функций государства (назывались нереальные цифры, 500, 600, 800 и даже 5 тысяч функций, якобы выполняемых современным российским государством, тогда как в теории и практике государственного управления их насчитывают от 5-6 до 10-12). Очевидно, что в основе тезиса об избыточности функций государства лежит расширительное толкование функций государства, отождествляющее функции и виды работ. Между тем в реальности полномочия и функции российского государства в ряде ключевых отраслей существенно ниже, чем в индустриально развитых странах (например, так обстоит дело в обеспечении правопорядка и борьбы с оргпреступностью).

Кроме того, некорректность постановки проблемы дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами, полномочиями и функциями бюрократии. Между тем подобное различие весьма существенно как концептуально, так и практически. В частности, проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что интересы, функции и полномочия государства ниже, чем в развитых странах и незначительны даже по сравнению с такими деэтицированными странами, как Великобритания и США, тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии в современной РФ гипертрофированы.

Но главное заключается в том, что АР неявно интерпретируется как самоцель, тогда как она является скорее, инструментом – полиаспектным и многокомпонентным, но не самодовлеющим – достижения содержания целей, среди которых наиболее существенной представляется обеспечение конкурентоспособности государства.

Узловой проблемой в неэффективной концептуализации АР является упрощенное понимание роли государства в современном мире. Последнее нередко интерпретируется в лучшем случае как совокупность учреждений и организаций, в худшем – как репрессивный аппарат, имманентно не поддающийся рациональному реформированию. Между тем минималистская интерпретация государства заметно упрощает современную практику государственного управления развитых стран. Редукционистское понимание роли государства сводит его функции к обеспечению внешней и внутренней безопасности и административному управлению. Между тем современные представления о государстве (и современная политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства. Ключевым в нашем контексте является разделение функций государства

на традиционные и современные. К числу первых эксперты относят обеспечение внутренней и внешней безопасности; административное и общее политическое управление. К категории вторых относят политику государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука. Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX-XXI вв. стало перераспределение традиционных и новых функций в пользу последних. В свою очередь, этот поворот стал этапом сложной эволюции государства в XX в. и был обусловлен отнюдь не гуманитарными соображениями, а мотивами экономической целесообразности.

Логика аргументации в этом вопросе достаточно проста. Программные политические документы, включая Послания Президента РФ Федеральному Собранию, в качестве ключевой цели государственной политики России постулируют обеспечение конкурентоспособности страны. Понятие конкурентоспособности включает не только экономические критерии. Так, в предисловии к Всемирному докладу по конкурентоспособности (2006-2007 гг.) признано, что из девяти критериев конкурентоспособности лишь четыре – сугубо экономические; прочие в той или иной мере имеют «социальное измерение» [16]. См. также [5]. Анализ историй успеха наиболее успешно развивающихся стран (включая такие столь различные страны, как США и Сингапур) показывает, что одной из ведущих технологий обеспечения конкурентоспособности стало создание и эффективное функционирование *knowledge based economy* – «экономики знаний». Ключевое условие, предпосылка и инструмент создания экономики знаний – качество человеческого потенциала. При этом развитие человеческого потенциала является исключительной прерогативой государства. Примером успешных усилий по достижению успехов в этом направлении может служить политика США по созданию новой экономики посредством инвестирования в человеческий потенциал. В этом контексте заслуживают упоминания усилия администрации Б. Клинтона, заявившей о необходимости «изобрести государство заново» и предпринявшей усилия по пересмотру функций государства. Ключевым направлением реформ госуправления (наряду с созданием электронного правительства; сокращением и удешевлением содержания госаппарата) стали меры по стимулированию новой экономики посредством усилий по развитию человеческого потенциала. В частности, эксперты констатируют увеличение ассигнований на эти цели в течение последних пятнадцати лет. Если в 1990 г. совокупные расходы, в той или иной мере затрагивающие социальное развитие составляли 49,4 % федерального бюджета США, то к 2000 г. этот показатель достиг 62 % [8, с. 133-134]. Администрация Дж. Буша (увеличившая военные расходы до 3,8 % ВВП), вместе с тем увеличила также расходы на социальные цели в контексте политики «сострадательного

консерватизма». Нехарактерный в целом для традиционной политики республиканцев рост доли федерального бюджета в ВВП США с 18, 5 % в середине 1990-х гг. до 20, 3 % к 2004 г. отчасти обусловлен увеличением гражданских программ бюджета, которые возросли на 36 % [10, Ч.1, с. 54]. Газета 'Los Angeles Times' констатировала в феврале 2005 г.: «Республиканцы сегодня не спорят с демократами о том, какое правительство необходимо США: большое или маленькое. Они спорят о том, каким должно быть большое правительство» [19]. Иракская кампания и ряд иных неблагоприятных обстоятельств побудили администрацию Буша снизить социальные расходы, однако их доля в бюджете по-прежнему остается весомой.

Подобные установки существенным образом отличает современную государственную политику от стандартов ушедшей эпохи. До конца XIX в. доля государства в ВВП практически не превышала 10 %. Социальные расходы в течение пятидесяти лет, предшествовавших Первой мировой войне, составляли около 1, 5 % (0,6 % на образование; 0,3 % на здравоохранение; 0,4 % на пенсионное обеспечение). Картина начала меняться в межвоенный период, и существенно изменилась после Второй мировой войны, когда начался резкий рост госбюджета практически во всех странах Запада. В Великобритании, Франции, Германии, Италии к 1960 г. госрасходы превысили 30 % ВВП, в США – 27 % ВВП.

При этом рост социальных расходов в развитых странах существенно опережал соответ-

ствующую динамику в странах государственного социализма.

Характерно, что рост доли госбюджета в структуре ВВП отмечается также в странах третьего мира, и, хотя это соотношение отличается от стандарта развитых стран, тем не менее, оно выше, чем было в развитых странах в начале XX в.» [10, Ч. I, с. 56-57]. Упомянутая тенденция набрала силу к 1990 гг., когда в западноевропейских странах госрасходов в структуре ВВП достигла 58 % в Швеции, 54 % во Франции, 47 % в Италии, 47 % в Германии, 33 % в Японии, 33 % в США. При этом социальные трансферты составили 28 % ВВП во Франции, 25 – в Италии; 21 % в Германии и Швеции, 15 в Великобритании, США и Японии. В среднем за 1960-1996 гг. госрасходы в странах Запада выросли с 27 до 48 процентов ВВП. Таким образом, рост госрасходов в странах Запада был обусловлен увеличением именно социальных расходов.

Важной причиной увеличения доли государственных расходов в ВВП стала новая роль государства в сфере социального обеспечения и перераспределения доходов с помощью системы налогов и трансфертов. Общемировые государственные расходы в 2000 г. составили примерно 25 % ВВП, или 7, 8 триллиона долларов. Более 90 % этой суммы приходится на развитые государства, в которых проживает примерно 15 % населения. «Это позволяет сделать вывод: чем более развитой является страна, тем более сильным является государство» [10, Ч.1, с. 58-59].

Список литературы

1. Бюрократическая Россия. Наша проблема не в бюрократии, а в качестве управления ею // Коммерсант №85 (3416). 16.05.2006 // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/673546?isSearch=True>
2. Вурстер Г. Модернизация госуправления и повышение квалификации госслужащих. - Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999. С. 26.
3. Гаман-Голутвина О. В. Эрозия этики госслужбы // Полис. 2000. № 6. С.
4. Государственная политика и управление. Под ред. Сморгунова Л. В. Ч. 1-2. М.: Росспэн. 2006. 384 с.
5. Иноземцев В.Л. Призрак конкурентоспособности // Независимая газета. 11.04.2007. URL: http://www.ng.ru/ideas/2007-04-11/10_economic.html
6. Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М.: Весь мир. 2003. 496 с.
7. Пичас Р. Законодательство о госслужбе в свете нового государственного менеджмента. - Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС. 1999.
8. Политическая система США: актуальные измерения / Отв. ред. С.А. Червонная, В.С. Васильев. М.:Наука. 2000. 55 с.
9. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства. - Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС. 1999.
10. Рогов С.М. Функции современного государства: вызовы для России. Ч. 1-3. // Свободная мысль. 2005. № 7-9.
11. Соловьев А. И. Принятие политических решений. М.: МГУ. 2007..
12. Bozeman B., Straussman D. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass. 1991.
13. Brym R., Gimpelson V. The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s // Slavic Review. 2004. № 1.

14. Frederickson G., Comparing the reinventing government movement with the new public administration // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 3.
15. Frederickson G. The repositioning of American public administration // PS: Political Science and Politics. 1999. Vol. 32, no. 4. pp. 701-711.
16. Global Competitiveness Report, 2006 // URL: http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/chapter_1_1.pdf;
17. Hood C., Jackson M., Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth Publishing. 1991.
18. Hood C., Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s. London: Department of Government, London School of Economics and Political Science. 1990
19. Hook J., President Putting "Big" Back in Government // Los Angeles Times. Feb. 8, 2005. P. A1.
20. Nozick R. Anarchy, State and Utopia. N.Y.: Basic Books. 1974.
21. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NY: A Plume Book. 1992.
22. Peters G., Savoie D. Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum // Public Administration Review. 1996. Vol. 56, no. 3, pp. 281–290.
23. Peters G., Models of Governance for the 1990s // D. Kettl and B. Milward (eds.) The State of Public Management. Baltimore and London: The John Hopkins University Press. 1996.

Об авторе

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна – доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО(У) МИД России, президент Российской ассоциации политической науки. E-mail: vestnik@mgimo.ru

WORLD EXPERIENCE OF GOVERNANCE REFORM

O.V. Gaman Golutvina

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *The article is devoted to the changes in the configuration of the modern state. The author analyzes the world and domestic experience in the governance reform, determining the content, the main direction, reform technology. The article concerns the theoretical models that have become the basis of governance reform. An informative and functional aspects of governance reforms are considered in the context of modern approaches to the state functions. Considering the results of the governance reform, it should be taken into account that the implementation of these reforms was accompanied by a number of costs. In this regard, a number of experts, including experts from the World Bank, who prepared the materials for the Government Commission on lessons learned from reforms NPM, present restrained assessment of the reform results in various countries, noting their ambiguity and limited scope in relation to the objectives. "Undoubtedly, there are many examples of concrete improvements in certain specific services or in ministries and other organizations in each specific case. However, data on the overall impact of the reforms is very little ... Generally there is no accurate data on the actual results achieved by the majority of implemented reforms... In many cases ... there is difference of opinion about the results of the reform programs" [6, p. 74-75, 36, 40, 47, 78, 82-83, 92].*

Key words: the models of the state, administrative reforms, the functions of the state.

References

1. Bureaucratic Russia. Our problem is not bureaucracy but governance quality. Kommersant, May 16, 2006, no. 85 (3416). Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/673546?isSearch=True>. (in Russ.).
2. Vurster G. The modernization of governance and better qualification of state officials. Reformy gosupravleniia nakanune tret'ego tysiacheletii. [Governance reform on the eve of the third millennium]. Moscow, RAGS Publ., 1999, p. 26.
3. Gaman-Golutvina O.V. Erosion of state service's ethics. Polis, 2000, no. 6. (in Russ.).
4. Smorgunov V.P., ed. Gosudarstvennaia politika i upravlenie [State policy and governance]. Moscow, Rosspen Publ., 2006, Pts. 1-2. 384 p.
5. Inozemtsev V.L. The shadow of competitiveness. Nezavisimaia gazeta, April 11, 2007. Available at: http://www.ng.ru/ideas/2007-04-11/10_economic.html. (in Russ.).
6. Manning N., Parison N. Governance reform. International experience. Moscow, Ves' mir Publ., 2003. 496 p.
7. Pichas R. Legislation on state service in light of the new public management. Reformy gosudarstvennogo upravleniia nakanune tret'ego tysiacheletii [Governance reform on the eve of the third millennium]. Moscow, RAGS Publ., 1999.
8. Chervonnaia S.A., Vasil'ev V.S., eds. Politicheskaiia sistema SShA: aktual'nye izmereniia [Political system of US: Contemporary dimension]. Moscow, Nauka Publ., 2000, p. 55.
9. Rainkhard K. Governance reform. Concept of activating state. Reformy gosudarstvennogo upravleniia nakanune tret'ego tysiacheletii [Governance reform on the eve of the third millennium]. Moscow, RAGS Publ., 1999.
10. Rogov S.M. State functions: challenges for Russia. Svobodnaia mysl' [Liberal Idea], 2005, no. 7-9.
11. Solov'ev A.I. Priniatie politicheskikh reshenii [Political decision-making]. Moscow, MSU Publ., 2007.
12. Bozeman B., Straussman D. Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publ., 1991. 239 p.
13. Brym R., Gimpelson V. The size, composition, and dynamics of the Russian state bureaucracy in the 1990s. Slavic Review, 2004, vo. 63, no. 1, pp. 90-113.
14. Frederickson G. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. Public Administration Review, 1996, vol. 56, no. 3, pp. 263-270.
15. Frederickson G. The repositioning of American public administration. PS: Political Science and Politics, 1999. Vol. 32, no. 4, pp. 701-711.
16. Global Competitiveness Report, 2006. Available at: http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/chapter_1_1.pdf.
17. Hood Ch., Jackson M. Administrative argument. Aldershot, Dartmouth Publ., 1991.
18. Hood Ch. Beyond the public bureaucracy state? Public administration in the 1990s. London, Department of Government, London School of Economics and Political Science. 1990.
19. Hook J. President Putting "Big" Back in Government. Los Angeles Times, Feb. 8, 2005. R. A1.
20. Nozick R. Anarchy, State and Utopia. New York, Basic Books Publ., 1974. 384 p.
21. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, A Plume Book Publ., 1992. 432 p.
22. Peters G., Savoie D. Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. Public Administration Review, 1996, vol. 56, no. 3, pp. 281-290.
23. Peters G. Models of governance for the 1990s. Kettl D., Milward B., eds. The state of public management. Baltimore; London, John Hopkins Univ. Press Publ., 1996.

About the author

Oksana V. Gaman Golutvina – Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Comparative Politics at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO – University), President of the Russian Political Science Association. Email: vestnik@mgimo.ru
