

**Тютин Дмитрий Васильевич**

кандидат экономических наук, доцент,  
заместитель директора по научной работе,  
заведующий кафедрой экономики и менеджмента  
Калужского филиала Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

## **ЭВОЛЮЦИЯ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЛОГИКА ЭФФЕКТИВНОСТИ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ**

---

### **Аннотация:**

*Развитие демократии повышает уровень требований к качеству государственного управления. Современные общества усиливают контроль над деятельностью государственных организаций, требуя не только экономической эффективности и результативности, но и обеспечения клиенто-ориентированных результатов деятельности (публичных ценностей). Менеджмент публичных ценностей противоречит экономическим критериям эффективности, поскольку ориентирован на оценку удовлетворенности заявителем качеством публичных ценностей.*

### **Ключевые слова:**

*Новое Государственное Управление, экономическая и социальная эффективность, результативность в общественном секторе, менеджмент публичных ценностей, административная реформа.*

---

**Tyutin Dmitriy Vasilyevich**

PhD in Economics, Assistant Professor,  
Deputy Director for Science,  
Head of the Economy  
and Management Subdepartment,  
Kaluga branch of the Russian Presidential Academy of  
National Economy and Public Administration

## **EVOLUTION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT: LOGIC OF EFFICIENCY, PRODUCTIVITY AND MANAGEMENT OF PUBLIC VALUES**

---

### **Summary:**

*Development of democracy raises level of requirements to quality of public administration. Modern societies strengthen control over the activities of the state organizations, demanding not only economic efficiency and productivity, but also ensuring of customer-oriented results of activity (public values). The public values management contradicts to economic criteria of the efficiency, as it is focused on an assessment of satisfaction with the quality of public values by the applicants.*

### **Keywords:**

*New Public Management, effectiveness, efficiency, performance in public sector, public values, administrative reform.*

---

Развитие практики управления в общественном секторе формирует новые подходы к организации деятельности властных институтов. Сторонники концепции New Public Management (Нового Государственного Управления) акцентируют внимание на двух факторах, служащих ее преимуществами – эффективности и экономике. Ограниченность ресурсов развития общественного сектора требует применения лучших практик управления, обеспечивающих эффективность и результативность деятельности. Д. Осборн и Т. Геблер (D. Osborne, T. Gaebler) определяют New Public Management как концепцию, ориентированную на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной [1].

Административная реформа в Российской Федерации в числе базовых приоритетов предполагала развитие практик Нового Государственного Управления в общественном секторе, повышающих эффективность использования ресурсов налогоплательщиков и удовлетворенность последних качеством общественных сервисов – государственных услуг [2].

Традиционная бюрократическая система управления (Public Administration) в меньшей мере учитывала ресурсные возможности и ограничения в принятии решений, что приводит к росту издержек управления, снижению эффективности управляющей системы от невозможности в полной мере воспользоваться государственными услугами. Это является одной из причин «плохого управления» (maladministration). Традиционная бюрократия начинает постепенно замещаться новой моделью, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов. В процессах такой трансформации значительно усиливается роль гражданина как заявителя и получателя государственных услуг (customers role). Гражданин все в большей мере начинает рассматриваться как клиент и потребитель услуг: «правительство не правит, а предоставляет услуги населению», то есть оно берет на себя роль производителя общественных благ. Население выступает в роли потребителя, клиента, которому предоставляется право выбора. Само понятие «клиент государственной организации» означает необходимость обеспечить индивидуализированность услуг, повысить их качество, а, следовательно, качество управления.

Новый государственный менеджмент противостоит концепции административного государства, использует для описания существа государственного управления понятие «руководство» (governance), а не «администрирование» (administration) или «управление/правительство» (government). Термин «руководство» в новом публичном менеджменте скорее используется как антитеза понятию «администрирование». Оно заменяет часто такие термины, как администрирование, управление/правительство. Именно руководство является дефиницией, с помощью которой пытаются выразить особенность государственного менеджмента. Это понятие лежит в основе специфики предпринимательской модели государственного управления, но оно же как раз и отражает его политический характер. Смена управленческой парадигмы и этапность преобразований системы государственного управления представлена в таблице 1.

**Таблица 1 – Эволюция государственного управления**

Управленческая концепция	Основа управления	Компетенции	Инструментализация
Традиционная бюрократия (Public Administration)	Администрирование	Контроль деятельности	Организационное проектирование и регламентирование
Новый государственный менеджмент (New Public Management)	Менеджмеризм	Эффективность и результативность деятельности	Регламентация деятельности, бюджетирование, ориентированное на результат, управление по целям
	Менеджмент публичных ценностей	Клиентоориентированность и удовлетворенность заявителя	E-government, партисипативность, контрактирование и агентификация

Реформы государственного управления, реализующиеся идеологией New Public Management (или сокращенно – NPM), подразумевают адаптацию успешных управленческих технологий бизнеса для целей управления в общественном секторе. Один из экспертов в области нового государственного управления Роберт Бен (R.D. Behn) определяет NPM как «<...> коллекцию тактик и стратегий, нацеленных на преодоление неэффективности, присущей традиционной модели государственного сектора <...>» [3]. Дональд Кетл (D. Kettl) дает шесть основных характеристик NPM, таких как продуктивность, маркетингизация, ориентация на клиентов, децентрализация, ориентация на цели, заданные политиками, и отчетность по результатам [4, с. 30–33]. В практике оценивания государственной политики это сочетание факторов побуждало делать акцент на максимизации выпуска (output [5], outcome [6]) общественных благ и услуг вне зависимости от объема необходимых затрат (input).

В начале практики оценивания государственной политики на первый план выходят задачи сокращения бюджетных расходов и максимизации эффективности ресурсов («затрат»). Этому этапу соответствуют оценки социальной эффективности (effectiveness) и экономической эффективности (efficiency). Данный подход принципиально отличается содержательной ориентацией на текущую операциональную деятельность конкретной (оцениваемой) организации/программы [7, с. 1–11]. В то время, как традиционный акцент на эффективность «затрат» оставался, главным образом, делом «внешнего» оценивания (политическая миссия которого сводилась, в основном, к сокращению дорогостоящих бюджетных проектов «политики всеобщего благосостояния»), новые направления и виды оценочной активности захватили область «внутреннего» оценивания, сконцентрированного, в первую очередь, на задачах управления по результатам, развития процедур текущего анализа и самооценки в рамках конкретных государственных агентств и программ. Эти методы и процедуры оценивания, наряду с инструментарием контрактирования, аутсорсинга, агентификации и других, стали интегральной частью того, что принято называть «пакетом нового государственного менеджмента» [8, с. 1–26].

Идеология сервисной концепции New Public Management определяет роль государственных институтов как рыночного участника агентских отношений. По мнению Э. Хейвуда, философия NPM заключается в том, что за правительством остается прерогатива выработки политики, тогда как аффилированные частные структуры осуществляют практическую реализацию этой политики: правительство «рулит», а наемные агентства должны «грести» – предоставлять услуги [9]. Характер современного публичного управления заключается в том, чтобы не оказывать общественные услуги государственными организациями непосредственно, а организовывать этот процесс, мобилизуя потенциалы и ресурсы сообщества. Администрирование (governance) перестает быть ключевым аспектом деятельности государства, вместо него значимость приобретает руководство (government) процессами организации взаимодействия между государством и обще-

ством по удовлетворению общественных интересов. Руководство понимается как система кооперации общественных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем.

Отход от традиционной бюрократии (governance) и переход к менеджериалистской концепции (government) New Public Management предполагает трансформацию институциональных основ взаимодействия в общественном секторе, отвечающих требованиям эффективности и результативности властных институтов. Это означает, что в условиях ограниченности ресурсов функционирования и развития, публичный сектор должен обеспечить консолидацию возможностей в стратегически значимых направлениях деятельности. «В отличие от традиционного государственного администрирования, для государственного менеджмента, если он собирается достичь успеха, неизбежно требуется чувство стратегии» [10, с. 214]. М. Консайдин (M. Considine), определяя сущность менеджериализма в государственном управлении, определяет следующие его характеристики:

- 1) акцент на измеримых результатах и выпуске продукции;
- 2) управленческий инструментализм, означающий, что государственная политика разрабатывается главами министерств и ведомств, а затем реализуется подчиненными департаментами;
- 3) интеграция, т.е. высокая степень координации, согласованности и связанности между различными правительственными департаментами;
- 4) гарантия общих целевых установок в деятельности правительственных служб [11].

Таким образом, наиболее сложной проблемой менеджериализма является понижение роли управленческого контроля и одновременное развитие усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности. При этом к потребителю относятся как к покупателю общественных благ, что предполагает осуществление государственного управления, ориентированного на покупателя. В этом смысле эффективность государственного управления обеспечивает удовлетворение общественных потребностей. Оценка ценности публичного блага только клиентом для самого себя порождает эффективность исключительно в отсутствие конфликта интересов, а при его возможном наличии требует эффективных институтов административного и общественного надзора с целью профилактики злоупотреблений. Мировой опыт свидетельствует о нарастании актуальности смены парадигмы управления от экономизирования, присутствующего «новому публичному менеджменту», к декларируемому в последние годы «менеджменту публичных ценностей» [12].

Возникшая концепция «менеджмента публичных ценностей» противостоит экономическому подходу к публичному управлению и вводит ряд императивов, которые отчасти пересматривают вопросы отношений государства и общества в части менеджериальных целей, публичного интереса и доминирующей модели подотчетности [13].

Менеджмент публичных ценностей, по сути, является клиентоориентированным подходом, ставящим на первый план степень удовлетворенности потребителя качеством оказываемых услуг. Коллективное открытое формирование публичных ценностей социально значимых товаров и услуг в рамках «менеджмента публичных ценностей» означает, что публичная ценность больше, чем сумма индивидуальных предпочтений потребителей и производителей. Решение о сути и форме публичной ценности должно приниматься коллективно через обсуждение с участием выборных или назначаемых должностных и ключевых заинтересованных сторон [14].

### Ссылки и примечания:

1. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.
2. Самылов П.В. Развитие профессиональных компетенций и интерактивная образовательная технология // Человеческий капитал. 2012. № 9. С. 95.
3. Behn R.D. Rethinking Democratic Accountability. Washington, 2001. P. 26.
4. Kettl D. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, 2000.
5. Output – результат в форме функций и услуг, предоставляемых государственными организациями по запросам заявителей или в силу закона.
6. Outcome – результат в форме эффекта от проведения политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг.
7. Wollmann H. Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? Cheltenham/Northampton, 2003.
8. Osborne D., Gaebler T. Op. cit.
9. Brewer G., De Leon P. The Foundations of Policy Analysis. Homewood, 1983.
10. Bozeman B., Straussman J. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, 1991.
11. Considine M. The corporate management framework as administrative science: a critique // Australian Journal of Public Administration. 1988. Vol. 47. № 1. P. 4–18.
12. Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 132–139.
13. Сморгун Л.В. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000. 228 с.
14. Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации ...

## References and notes:

1. Osborne, D & Gaebler, T 1992, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, N.Y.
2. Samylov, PV 2012, 'Development of professional competencies and interactive educational technology', *Human Capital*, no. 9, p. 95.
3. Behn, RD 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, p. 26.
4. Kettl, D 2000, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington.
5. Output is the result in the form of functions and services provided by government organizations for requested by the applicant or by law.
6. Outcome is the result in the form of the effect of the policy, program implementation costs, the provision of public services.
7. Wollmann, H 2003, *Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation?*, Cheltenham/Northampton.
8. Osborne, D & Gaebler, T 1992, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, N.Y.
9. Brewer, G & De Leon, P 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood.
10. Bozeman, B & Straussman, J 1991, *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco.
11. Considine, M 1988, 'The corporate management framework as administrative science: a critique', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 47, no. 1, p. 4-18.
12. Smorgunov, LV 2010, 'Government and Politics modernization', *Journal of Philosophy and Sociology Kursk State University*, no. 2, p. 132-139.
13. Smorgunov, LV 2000, *Comparative Public Administration: Theory, reform, efficiency*, St. Petersburg, 228 p.
14. Smorgunov, LV 2010, 'Government and Politics modernization', *Journal of Philosophy and Sociology Kursk State University*, no. 2, p. 132-139.