



СОВРЕМЕННАЯ ПАРАДИГМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: генезис и критика

А.С. Емельянов



**Парадигма государственного управления –
принятая государственным аппаратом система
принципов, определяющих модель рациональной
управленческой деятельности, реализации
исполнительно-распорядительных функций**



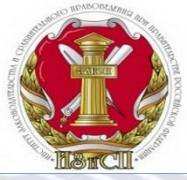
Содержание современной парадигмы государственного управления

Основа:

- конституционность, законность любых инициатив и актов;
- дифференциация исполнительно-распорядительных функций и институциональной основы их реализации;
- оптимальность структуры государственного аппарата и распределения полномочий между органами государственного управления;
- плановый характер осуществления государственного управления;
- ответственность государственного аппарата за результаты своей деятельности;
- политическая лояльность и политическая нейтральность государственных служащих, их профессионализм и компетентность

Направления модернизации:

- вовлечение граждан, институтов гражданского общества и предпринимательского сообщества в процесс государственного управления, их признание полноправными партнерами государственного аппарата в данной сфере;
- формирование открытой (прозрачной) среды реализации исполнительно-распорядительных функций, при которой государственный аппарат представляет всем заинтересованным сторонам (гражданам, гражданскому обществу, предпринимательскому сообществу и др.) необходимую им для принятия рациональных решений информацию в открытой, полной, своевременной и понятной форме;
- внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в процесс государственного управления и реализации исполнительно-распорядительных функций



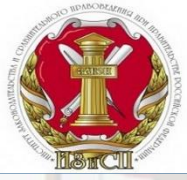
Источники модернизации парадигмы государственного управления

Концепция «Regulatory Impact Assessment» (1970-е годы)

Концепция прозрачности (1970-е годы)

Концепция «*Smart Power*» (1980-е годы)

Цифровизация и концепции «E-Government» и «E-Governance» (1990-е годы)



Концепция «Regulatory Impact Assessment»

В основе концепции «Regulatory Impact Assessment» лежит системный анализ воздействия проектируемого или действующего регулирования на общественные отношения и информирование о его результатах.

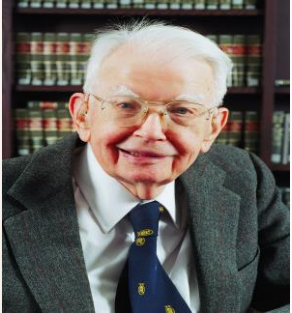
В зависимости от целей и направлений государственной политики реализация данной концепции может приобретать различные формы, наиболее известной из которых в России в настоящее время является «регуляторная гильотина».

Считается что рассматриваемая методика была впервые применена в США в 1978 году в рамках мероприятий, проводимых Администрацией Картера по противодействию инфляции. Сфера применения RIA была существенно расширена Администрацией Рейгана, при котором «анализ выгод и затрат» был признан методологической основой формирования и реализации единой государственной политики.

К середине 1990-х годов в двенадцати странах-участниках Организации экономического сотрудничества и развития применялась методика RIA. Однако, сфера ее применения значительно различалась. К 2000 году уже в двадцати из двадцати восьми стран-участников ОЭСР активно применялись требования RIA. В настоящее время данный подход составляет методологическую основу формирования и реализации единой государственной политики во всех странах-участниках ОЭСР.



Источники концепции «Regulatory Impact Assessment»



Рональд Коуз
(1910 – 2013)

Если трансакционные издержки равны нулю, то окончательное размещение ресурсов эффективно вне зависимости от первоначального распределения прав собственности.

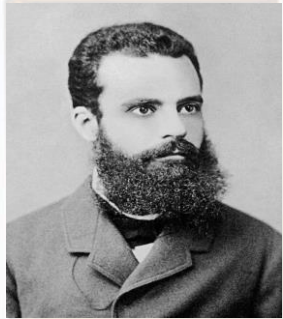
Следовательно:

Правовые нормы и управленческие решения должны способствовать такому распределению субъективных прав, к которому экономические агенты приходили бы сами, не препятствуя им в этом положительные издержки трансакций

Теорема Коуза

**Эффективность
(оптимальность)
по Парето**

- это ситуация, когда ни один индивидуальный критерий или критерий предпочтения не может быть лучше, не ухудшив хотя бы один индивидуальный критерий или критерий предпочтения или не потеряв его



Вильфредо Парето
(1848 – 1923)



Реализация концепции «Regulatory Impact Assessment»



Описанный процесс предполагает переход от вопросов, какое регулирование должно быть отменено, к вопросам о том, каким образом можно улучшить нормативную и институциональную основы регулирования с точки зрения их построения и функционирования



Концепция прозрачности

В самом широком смысле прозрачность предполагает наличие эффективной коммуникации между государственным аппаратом, с одной стороны, и гражданами, институтами гражданского общества, предпринимательским сообществом, с другой. Такая коммуникация означает не только, и не сколько, раскрытие информации. Раскрываемая информация должна быть не только полной, достоверной, понятной и получаемой своевременно. Должны существовать инструменты, позволяющие воспользоваться ей, принять рациональное решение



Зарождение концепции транспарентности



Роберт Лукас
(15.09.1937 г.р.)

Концепция транспарентности (открытости, прозрачности) *Роберта Лукаса* опирается на гипотезу совокупных рациональных ожиданий

Гипотеза предполагает:

- Наблюдаемые субъективные и объективные ожидания распределены одинаково:
 - субъективное распределение описывает распределение наблюдаемых ожиданий агентов;
 - объективное распределение описывает распределение теоретических значений рациональных ожиданий, полученных из соответствующей математической модели
- Гипотеза не описывает внутренние модели поведения, и не требует того, чтобы агенты имели конкретные поведенческие установки, следовательно:
 - не предполагается ни идентичность ожиданий, ни точность предсказаний



Содержание концепции транспарентности

Транспарентность – это, в первую очередь, свойство государственного управления, обеспечивающее взаимодействия государства с гражданами, институтами гражданского общества предпринимательским сообществом на основе открытости принятия и реализации управленческих решений, а также наличия механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти

Нобелевскими лауреатами в области экономики *Дж. Лкерлофом, М. Снейсом и Дж. Стиглицом* на основании установленной ими асимметричности информации было доказано, что стабильность функционирования системы государственного управления непосредственно обусловлена качеством и доступностью циркулирующей в данной системе информации

Следовательно, транспарентность государственного управления должна рассматриваться также в качестве условия устойчивости правопорядка. При этом она обеспечивается институциональным потенциалом конкретного правопорядка и зависит от информационных потоков, циркулирующих как в пределах соответствующей юрисдикции, так и поступающих из вне

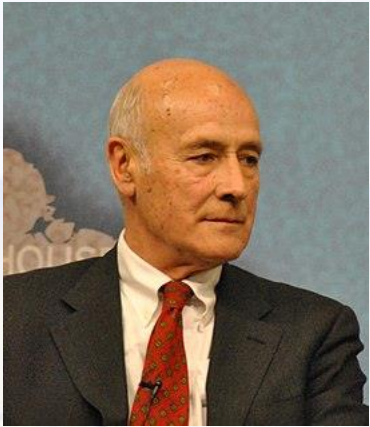


Концепция «Smart Power»

«Умная» сила, также, как и «мягкая» предполагает стратегическое применение убеждения как метода государственного управления, инструментария «развития компетенций» и легитимации, средства заинтересовать граждан и организации, т.е. тех механизмов, который альтернативны классическому государственному принуждению. Однако «умная» сила не тождественна «мягкой», поскольку не исключает государственное принуждение, а призвана эффективно дополнить его



Зарождение концепции «Smart Power»



Дж. Най-младший
(19.01.1937 г.р.)

Джозеф С. Най-младший — американский политолог, разрабатывающий ряд направлений в рамках неолиберализма, в том числе теорию комплексной взаимозависимости; ведущий эксперт по международным вопросам. В настоящее время является профессором Публичной административной Школы им. Кеннеди в Гарвардском Университете. Также принимает активное участие в Проекте по реформе национальной безопасности.

Джозеф Най ввел в оборот как термин «мягкая сила» (англ. *soft power*), так и «умная сила» (англ. *smart*

«МЯГКАЯ СИЛА» — форма политической власти, способность добиваться желаемых результатов на основе добровольного участия, симпатии и привлекательности, в отличие от «жесткой силы», которая подразумевает принуждение против воли. По словам Ная, ЯЗЫК и КУЛЬТУРА — это «мягкая сила», которая играет ключевую роль в международных отношениях, влияя напрямую, или косвенно, на мировую политику и деловые связи.

«УМНАЯ СИЛА» — это сочетание «мягкой силы» и «жесткой силы» (англ. *hard Power*), т.е. насилия



Истоки концепции «Smart Power»



Лао-цзы
(6 век до н.э.)

Идея использовать «мягкую силу» для установления власти восходит к древнекитайским философам, таким как Лао-цзы, жившем в 6 веке до н. э.

«В мире нет предмета, который был бы слабее и нежнее воды, но она может разрушить самый твердый предмет»

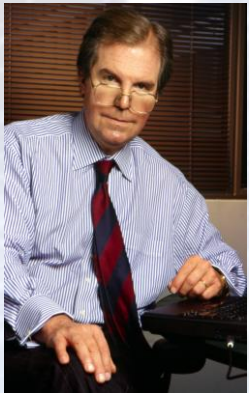


Цифровизация и концепции «E-Government» и «E-Governance»

В последнее десятилетие приставка «*Smart*», как правило, используется в контексте внедрения цифровых технологий в различных сферах общественной жизни. Соответствующая теория применительно к государственному управлению сформировалась в истеблишменте Демократической партии США. Произошло это в середине 1990-х годов во время правления Президента *Билла Клинтона*. Данная концепция стала известна как «*E-Government*» («Электронное правительство»). Свое законодательное выражение она получила в 2002 году с принятием *E-Government Act*



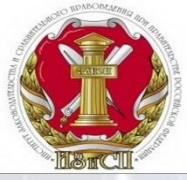
Цифровизация и концепции «E-Government» и «E-Governance»



Николас Негропонте
(01.12.1943 г.р.)

Термин «цифровизация» был предложен в 1995 году американским специалистом в области электронно-вычислительной техники *Николасом Негропонте* (Массачусетский университет) в качестве метафоры. Ее содержание состояло в том, что произошел переход от обработки атомов к обработке битов. В настоящее время данный термин стал общеупотребимым. Однако до сих пор содержание соответствующего понятия остается неконкретизированным, сохраняя во многом метафоричный характер.

Наиболее общим образом цифровизация может быть определена как переход от аналоговых (физических) систем сбора, обработки, хранения и использования информации к информационным системам, которые предполагают генерацию, передачу и обработку цифрового сигнала. В более широком же смысле – процесс переноса в цифровую среду функционирования человека, общества и государства.



Предпосылки и цели практической реализации концепции «E-Government»

Предпосылки и цели практической реализации концепции «E-Government» были изначально определены в E-Government Act of 2002

Предпосылки:

- (1) трансформация общественных отношений в результате использования компьютеров и Интернета
- (2) успехи Федерального правительства в вопросах повышения эффективности и открытости его деятельности в связи с внедрением информационных технологий
- (3) отсутствие единообразия интернет-сервисов Федерального правительства и невозможность их совместного использования
- (4) отсутствие единого механизма финансирования внедрения информационных технологий в деятельность Федерального правительства
- (5) способность «Электронного правительств» оказать влияние на улучшенные эффективности деятельности Федерального правительства и межведомственного взаимодействия
- (6) необходимость в трансформации структуры государственного управления через внедрение «Электронного правительства» с целью оптимизации публичных финансов, государственной контрактной системы и человеческого капитала
- (7) необходимость формирования институциональной основы «Электронного правительства»

Цели:

- (1) Формирование институциональной основы «Электронного правительства» - специального департамента, ответственного за реализацию данной концепции
- (2) Содействия электронному взаимодействию Федерального правительства и граждан через Интернет
- (3) Организация межведомственного электронного взаимодействия
- (4) Повышение эффективности отдельных департаментов
- (5) Содействие использованию Интернета и новых информационных технологий при оказании публичных услуг.
- (6) Снижение государственных и частных затрат, связанных с функционированием Федерального правительства
- (7) Информационное обеспечение деятельности Федерального правительства
- (8) Обеспечение доступа граждан к государственным информационным ресурсам
- (9) Транспарентность Федерального правительства
- (10) Внедрение передового опыта частного сектора в деятельность Федерального правительства
- (11) Обеспечение доступа граждан с ограниченными возможностями к государственным информационным ресурсам и государственным услугам



E-Government Development Index

Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI) составляется раз в два года Департаментом экономического и социального развития ООН (UN DESA, the United Nations Department of Economic and Social Affairs)

Индекс состоит из трех подындексов, характеризующих состояние ИКТ-инфраструктуры, человеческого капитала и онлайн-государственных услуг



Уязвимость человека

в контексте модернизации парадигмы государственного управления

Без каких либо исключений и условий модернизация парадигмы государственного управления влечет уязвимость любого человека, поскольку в механизм государственного управления включается ранее не имевший значения фактор - **технология**

При этом такая уязвимость – это оценочная категория. Ее содержание будет измениться в зависимости от уровня технологического развития, возникновения технических, организационных и правовых средств предупреждения вызовов и угроз, с которыми человек сталкивается в новом пространстве государственного управления

Таким образом справедливо говорить о дихотомии в понимании уязвимости человека. Так, она партикулярна, поскольку отражает состояние конкретного индивида, обусловленное его возрастом, полом, образованием, принадлежностью к определенной социальной группе, состоянием здоровья и т.п. В тоже время об уязвимости следует говорить и с позиции ее универсальности. Такая трактовка связана с ее рассмотрением в качестве онтологической характеристики человека, неотъемлемого свойства человеческого бытия

Следует выделить процедурную и материальную составляющие в преодолении уязвимости человека в условиях модернизации парадигмы государственного управления



Трансформация механизма государственного управления в результате модернизации парадигмы государственного управления





Спасибо за внимание!