

Новый государственный менеджмент: эволюция и уроки для России

Е.А. КАПОГУЗОВ, доктор экономических наук,
E-mail: egenk@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8083-5654
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/O-5278-2017>
МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва;
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Омск

Аннотация. В статье представлена эволюция Нового государственного менеджмента (НГМ) – многоаспектного явления, с которым ассоциируется широко-масштабная модернизация государственного управления в России и за рубежом. Показаны основные проблемы и противоречия НГМ с точки зрения применяемого инструментария и перспектив его дальнейшего развития в российском государственном управлении. Представлены противоречия и парадоксы реализации российского варианта НГМ-реформы исходя из особенностей национальной институциональной среды.

Ключевые слова: Новый государственный менеджмент; модернизация государственного управления; экономическая теория бюрократии; инструменты государственного управления

Новый государственный менеджмент как явление и предпосылки его возникновения

Широкомасштабные реформы государственного управления в странах ЕАЭС, рассматриваемые как «Новый государственный менеджмент» (НГМ), экономические и идеологические причины которого были подготовлены кризисом «государств благосостояния» в 1970-х годах, на старте 1980-х начали свое победное шествие по англосаксонскому миру, а впоследствии охватили и страны континентальной модели государственного управления [Schedler, Proeller, 2003], и развивающиеся. Они стали неотъемлемым элементом «Надлежащего» государственного управления (Good Governance) [Osborne, 2010], активно реализуемого и на постсоветском пространстве в рамках «Вашингтонского консенсуса»

Цель данной статьи – характеристика влияния НГМ как феномена на реформы государственного управления как за рубежом, так и в России, выявление основных проблем НГМ с точки зрения применяемого инструментария и перспектив его дальнейшего развития в российском государственном управлении.

Само по себе понятие НГМ в академическом дискурсе предстает скорее как телеологический, сакральный термин, чем как конвенциональная научная категория. Как отмечает К. Худ: когда мы пытаемся прояснить, какова точная взаимосвязь между «государственным менеджментом» и «менеджеризмом», между правительственным и государственным менеджментом, и между частным и публичным (государственным) менеджментом, то начинают проявляться эти тайны сущности и соответствующие теологические вопросы [The Oxford Handbook, 2005. P. 8]. Это связано не только с сакральностью «менеджмента как искусства», но и с сочетанием этих двух слов, имеющих специфическую этимологию.

Именно с таким по смыслу термином «администрирование» ассоциируется классическая веберианская модель государственного управления, практические принципы которой были заложены не только в работах Макса Вебера, но и еще ранее в «Эссе об администрировании» Вудро Вильсона (1883 г.) [Wilson, 1994]. Ключевые идеи В. Вильсона о разделении политики и администрирования помогли в определенный период преодолеть основные недостатки американской системы государственного управления, связанные с патримониальной моделью и коррупцией [Капогузов, 2011]. В результате та была вытеснена новой моделью классического «государственного администрирования», теоретический фундамент которой основывался на принципах профессиональной бюрократии, в частности, пожизненного найма, меритократии и политической нейтральности, сформулированных М. Вебером. В эпоху развития прогрессизма, возрастания роли государства в экономике в период после Великой Депрессии компактная профессиональная бюрократия была существенным шагом вперед, поскольку позволяла ликвидировать ярко проявившиеся в 1930-е «провалы рынка». Неслучайно становление профессиональной «веберианской» бюрократии представлялось важным элементом при трансформации российской системы государственного управления в 1990-х годах [Оболонский, 2005].

Однако после Второй мировой войны начали формироваться предпосылки кризиса бюрократической системы. Уже в 1950-х годах С. Н. Паркинсон показал неэффективность экстенсивного расширения бюрократических функций [Parkinson, 2002], а в 1960-х в работах Дж. Бьюкенена, Г. Таллока и

У. Нисканена и других представителей теории общественного выбора были сформулированы недостатки «государственного администрирования» на теоретическом уровне [Капогузов, 2012]. Две его ключевые проблемы – отсутствие явной связи между бюджетом и результатами деятельности государственных органов и «организационная безответственность» бюрократических структур, их отчуждение от общества. Фактически имманентные свойства и преимущества вебериянской модели на практике вылились в их оборотные негативные стороны: сосредоточенность на конкретных задачах и узком круге вопросов привела к отсутствию комплексного решения проблемы¹; обезличенность обернулась бездушием и формализмом; ограниченность бюджета – бюджетной «декабрьской лихорадкой» и т.д.

Мифом стала и политическая нейтральность бюрократии: она является не безгласным исполнителем воли политиков, а активным актором политического процесса, формирующим как бюджетную повестку, так и (используя информационную асимметрию и рациональное неведение и невнимание), по сути, манипулирующим политиками.

Еще один важный недостаток вебериянской бюрократии и модели старого «государственного администрирования» – отсутствие клиентоориентированности, высокомерие и равнодушие к клиентам государственных органов, являющихся, по сути, монополистами в своей сфере. Это особенно бросалось в глаза на фоне конкурентной «борьбы за клиента» частными предприятиями сферы услуг. Неслучайно изменение ментальных моделей и ценностей в сторону «клиентоориентированности» сотрудников бюрократических организации, внедрение философии «value for money» в организационную культуру государственных органов стало одним из краеугольных камней НГМ.

В вопросе о теоретическом фундаменте НГМ существуют два представления: узкое и расширенное. В рамках «узкого» подхода [Hood, 1991] НГМ базируется на теории общественного выбора и менеджериализме. В ряде источников [см. обзор в Капогузов, 2013] теория общественного выбора дополняется такими

¹ В качестве иллюстрации можно привести известный монолог Аркадия Райкина «К пуговицам претензий нет, а костюм не сидит». Нежелание и невозможность выйти за пределы своих узких компетенций чиновников имеют следствием «организационную безответственность», нежелание видеть проблемы конкретного клиента.

направлениями институционализма, как теория агентских отношений, теория прав собственности и теория транзакционных издержек. В расширенном варианте [Gruening, 2000] теоретический фундамент НГМ включает как управленческие подходы, в частности, инструменты классической и неоклассической теории управления, так и политологические и социологические концепции, объясняющие логику внедрения инструментария в практику реформ в духе НГМ.

Именно политико-идеологический аспект играл значимую роль в реализации и траекториях НГМ-реформ. Начавшая в 1980-е годы политику «изгнания бюрократии» администрация М. Тэтчер основной упор делала на достижении операционных результатов, в частности, на сокращении расходов по содержанию госаппарата и госслужащих, такой тренд был характерен для всех англосаксонских стран.

В ряде стран континентальной модели, с устойчивыми традициями высокопрофессиональной бюрократии акцент в реформах был сделан на косметический ремонт достаточно успешной веберийской модели, в первую очередь в направлениях большей клиентоориентированности, маркетинга услуг и улучшения подотчетности. Это привело к возникновению европейской разновидности НГМ – концепции неовеберийского государства [Pollitt and Bouckaert, 2011]. Фактически водораздел между НГМ и неовеберийством заключается в том, что НГМ базируется на англосаксонской модели права и гражданской службы, тогда как для неовеберийских государств (Франция, Германия и др.) характерна профессиональная бюрократия.

Основные элементы НГМ и проблема реализации

Инструментарий НГМ предполагал активное применение опыта частного сектора, в особенности инструментов, повышающих экономическую эффективность использования бюджетных ресурсов. При этом набор применяемых инструментов варьировался исходя как из контекста реализации реформ, так и приоритетных целей и задач.

Специфика реализации менеджеристского инструментария заключалась в необходимости его «пакетного применения», что объясняется взаимосвязанностью и логической последовательностью

предпринимаемых мер. Это касается всех подсистем государственного управления: бюджетирования, управления персоналом, процессами, программами и проектами, маркетингом, отчетностью и др. К числу ключевых элементов НГМ, внедряемых в практику деятельности государственных органов, относятся:

- управление по результатам, что предполагает внедрение системы оценки деятельности как государственных структур (органов), так и отдельных руководителей и сотрудников на основании «ключевых показателей эффективности/результативности»;

- бюджетирование, ориентированное на результат (в отличие от веберовской модели, где применяется финансирование затрат, сметное бюджетирование); это, в частности, предполагает предоставление большей свободы менеджерам в распоряжении бюджетными средствами, отказ от прямого регулирования действий (администрирования), установление четких показателей достижения целей и верифицируемых результатов, измеряемых в терминах конечных общественно значимых выгод и воздействий; в этой связи именно изменение механизмов и принципов бюджетирования становится ключевым элементом НГМ, поскольку создает иную систему стимулов для лиц, принимающих решения;

- подотчетность на разных уровнях: государственных агентств перед законодателями; законодателей перед гражданами; менеджеров низшего звена перед высшим и т.д. При этом подотчетность может различаться по странам даже одной модели государственного управления: так, в Новой Зеландии руководители государственных агентств подотчетны министерствам, тогда как в Великобритании – парламенту;

- принципы проектного финансирования (анализ затрат и результатов, оценка экономической эффективности) и стратегического планирования в деятельность государственных органов, в частности, разработка проектов и программ с акцентом на значимые для потребителей результаты;

- механизмы конкуренции, как реальной (например, между государственными и частными структурами – за бюджетное финансирование в рамках распределения государственных заказов и производства общественных благ), так и квазиконкуренции (с применением механизмов бенчмаркинга); создание условий для выбора потребителями государственных или частных

структур в сфере общественных и социально значимых услуг (здравоохранение, образование и др.);

– философия «служения обществу» (принципы сервисного государства), что выражается в учете потребностей клиентов (граждан) и формировании продуктовых каталогов государственных услуг) и пр.

Предполагается, что в ходе реформы организационно-системные НГМ-подходы войдут в каждодневную практику работы государственных структур. Это в свою очередь требует изменения культуры, поведенческих установок чиновников: институционализация новаций возможна лишь в случае, когда члены организации «инкорпорируют новую политику и инновации в организационные рутины» [Fernandez and Rainey, 2006. P. 172].

В реальности в практике реформ госуправления разных стран (как правило, англосаксонских) наблюдается причудливая смесь между веберовскими и менеджеристскими инструментами [Talbot, 2010; Красильников и др., 2014].

Использование схожего инструментария и «пакетность» реформ, реализуемых в том числе в странах с развивающейся и переходной экономикой, нередко приводят к дивергенции результатов, о чем свидетельствует, в частности, динамика известного индекса качества государственного управления World Governance Indicators (WGI) Мирового банка (до 2011 года – GRICS).

В Концепции административной реформы РФ в 2006–2008 гг.² ставилась задача повышения ранга России в индексе GRICS по подиндексу «эффективность государственного управления» (Government effectiveness) с 48 единиц в 2004 г. до 55 единиц к 2008 г. и до 70 к 2010 г., при этом «в качестве целевых ориентиров по данным показателям предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы». Не ясно, какие конкретно страны Восточной Европы имелись в виду, поскольку в 2004 г. значение подиндекса Government effectiveness колебалось от 27,86 в Боснии и Герцеговине до 79,6 в Словении, а бывшие республики советской Прибалтики (Литва, Латвия и Эстония) имели показатели 75,62; 71,53 и 80,1 соответственно (лидером рейтинга была Дания со значением показателя в 100).

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р.

Рассмотрим динамику подиндекса GRICS в странах бывшего СССР за период с 2004–2021 гг. Для сравнения используем показатели лидера и аутсайдера данного рейтинга среди стран Центральной и Восточной Европы – вышеупомянутых Боснии и Герцеговины и Словении (таблица).

**Значение показателя эффективности
государственного управления» в 2004–2021 гг.
(процентный ранг среди всех стран)**

№ п/п	Страна	2004	2010	2014	2021
1	Армения	53,23	48,80	44,23	41,83
2	Азербайджан	18,41	24,40	43,27	60,10
3	Беларусь	7,46	9,57	35,58	21,15
4	Эстония	80,1	82,30	80,29	89,42
5	Грузия	36,32	65,07	69,23	72,12
6	Казахстан	25,37	37,80	50,0	57,21
7	Кыргызстан	32,34	30,62	17,79	25,96
8	Литва	75,62	73,68	78,85	81,73
9	Латвия	71,64	73,21	78,37	77,40
10	Молдавия	22,89	30,14	38,94	37,02
11	Россия	40,80	33,01	46,15	45,19
12	Таджикистан	14,43	18,66		
13	Туркменистан	2,49	3,35		
14	Украина	30,85	23,92		
15	Узбекистан	7,96	28,23		
16	Босния и Герцеговина	27,86	26,79	34,62	13,46
17	Словения	79,60	80,86		

Источник. Составлено автором по данным Всемирного банка: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Стоит отметить, что становление государственного управления в условиях рыночной экономики в бывших советских республиках СССР и странах Центральной и Восточной Европы шло при активном содействии как международных доноров, так и многочисленных «советников, консультантов, банкиров, экономистов и академических ученых с Запада» [Vintar et al., 2013. Р. 9]. Это, конечно, способствовало трансляции опыта и идей, институционализации практик управления. Но не везде с одинаковым успехом.

В частности, позитивная динамика в международных индексах Казахстана во многом объясняется попытками импорта лучших практик лидера рейтинга WGI последних лет – Сингапура, в том

числе привлечением к преподаванию в Назарбаев-университете сингапурской профессуры, ориентация в стратегических документах на сингапурские образцы и др. А прорыв Азербайджана объясняется в том числе внедряемыми в рамках деятельности Хаба ООН по вопросам государственной службы практикам клиентоориентированности.

На наш взгляд, эффективные результаты реформ, соответствующих идеологии НГМ, в большей степени характерны для стран с развитой институциональной средой при последовательном проведении политики реформ в режиме «ручного управления» [Барбер, 2011]. Неслучайно из четырех фаз жизненного цикла НГМ-реформ (риторика, действие, реализация и оценка) именно фаза реализации является для стран Центральной и Восточной Европы и стран бывшего СССР (пожалуй, за исключением стран Прибалтики и, с некоторыми оговорками, Грузии и Азербайджана) «пропущенным звеном» [Dunn et al., 2006].

НГМ-реформа в России и кризис ее модели

В академической литературе необходимость реформирования российского госуправления в духе НГМ начала проявляться начиная с середины 1990-х годов. Первые практические шаги последовали в начале 2000-х – в рамках пакета экономических «реформ Г. Грефа», где большое внимание уделялось и новому формату государственного управления. Российская практика реформ во многом совершалась по лекалам и «мануалам» передового зарубежного опыта, что должно было позволить реализовать преимущества «догоняющего развития».

Первоначальные элементы НГМ (касающиеся, в частности, дебиюрократизации) начали внедряться еще до активной фазы реформы, первый этап которой обычно отсчитывают с момента создания Комиссии Кудрина³ (подробный анализ этапов и направлений реформ в 2000-е годы представлен в работах [Капогузов, 2012b; Барабашев, Клименко, 2017]).

На первом этапе реформы (2001–2002 гг.) акцент был сделан на улучшении позиций российского бизнеса, сокращении

³ Комиссия Правительства РФ по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление, образованная Постановлением Правительства РФ от 08.06.2001 г. № 452.

административных барьеров и т.д. В академической литературе стали появляться как переводы значимых публикаций классических зарубежных работ [Осборн, Пластрик, 2001; Мэннинг, Париссон, 2003], так и обзорные публикации представителей разных научных направлений [Андрианов, 2004]. Среди множества работ в эти и последующие годы можно отметить книгу В. Тамбовцева, где, помимо анализа зарубежного опыта, предпосылок и задач НГМ-реформ, был проведен институциональный анализ специфики функционирования государственных органов РФ, во многом предвосхитивший будущие проблемы реализации НГМ-реформы [Тамбовцев, 2004].

На втором этапе (2003–2005 гг.) внимание было сосредоточено на внутреннем реформировании госструктур, в частности федеральное правительство было разделено на министерства, службы и агентства по образцу, реализованному в Великобритании в 1980-х годах. Третий этап (2006–2010), формальный старт которому был дан принятием Концепции реализации административной реформы⁴, стал наиболее всеобъемлющим и комплексным, поскольку ее адресатом, помимо государственных органов и бизнеса, полагалось все население РФ.

В 2010-е годы изменения в госуправлении связаны в первую очередь с формированием инфраструктуры госуслуг (развитие сети МФЦ), а также с развитием системы оценки регулирующего воздействия и дальнейшей деbüroкратизацией через процедуру «регуляторной гильотины» [Капогузов, 2019].

Вместе с тем еще в конце 1990-х годов, и все сильнее в 2000-х в странах, реализовавших НГМ-реформы, возникла серьезная критика как отдельных инструментов менеджериализма, так и его фундаментальных оснований. Отчасти это можно объяснить «ответным ударом» по позициям НГМ, имевшего преимущественно экономико-управленческую идеологическую основу, со стороны других общественных наук (правоведения, политологии, социологии и др.), не желавших уступать «конкурентам» «предметное поле» государственного управления. Такого рода противостояние мы можем наблюдать, в частности, в российской системе высшего образования, где за формирование стандартов нового поколения и содержание подготовки

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р.

будущих государственных и муниципальных служащих идет борьба между представителями условно экономико-управленческого и политологического лагерей.

В то же время возникновение новой риторики, переход от «управления по результатам» к «менеджменту публичных ценностей» вызваны очередным «ценностным сдвигом» в западном обществе, возникшим под влиянием новых вызовов и возможностей [Тютин, 2014]. Если одной из причин кризиса бюрократической «веберианской» модели было изменение ценностных установок потребителей, то вызревшая в недрах НГМ новая концепция «надлежащего руководства»⁵ больше фокусируется на учете мнения меньшинства, провалах общества, соучастии, гражданской активности и т.д. [Jahn, 2002].

Кризис НГМ в западном дискурсе [Худ, Питерс, 2012; Барабашев, 2016] связывается с необходимостью его обновления как на основе симбиоза с концепцией надлежащего руководства [Красильников и др., 2014], так и за счет использования новых технологий (искусственного интеллекта, машинного обучения и пр.) в плане внедрения в практику государственного управления доказательного подхода. К последнему все настойчивее призывают и представители российского академического сообщества [Смотрицкая, 2018], и практики государственного управления. В частности, за это ратуют глава счетной палаты РФ А.Л. Кудрин⁶ и руководитель ЦБ РФ Э. Набиуллина⁷.

Парадоксы российской НГМ-реформы в контексте институциональной среды

В рамках данной статьи невозможно сделать подробный обзор такого широкомасштабного явления, как НГМ, однако почти два десятилетия знакомства автора с данной тематикой позволяет выделить некоторые проблемные зоны, с которыми столкнулась практика реализации НГМ-реформы в России. В первую очередь

⁵ Данный перевод термина Public Governance используется исходя из его конвенционального варианта, хотя содержательно ближе термин «социальная координация». Также в отечественной литературе применяются варианты «достойное», «надлежащее» государственное управление [Братченко, 2019].

⁶ URL: <https://akudrin.ru/news/dokazatel'naya-politika-mozhet-sovershit-revoljutsiyu-v-sisteme-gosupravleniya>

⁷ URL: https://www.econ.msu.ru/science/Article.20211123032431_9609/ (дата обращения: 15.07.2022).

это объясняется спецификой отечественных неформальных институтов, которые недостаточно учитывались институциональными проектантами, а где-то имел место конфликт интересов, как в случае с реформами в сфере высшего образования и науки [Курбатова и др., 2020].

1. Управление по результатам и метрики, оценивающие деятельность государственных учреждений, руководителей и сотрудников. Особенно ярко проблемы в данной сфере проявились при производстве социально значимых благ, в частности в сферах образования [Вольчик, Корытцев и Маслюкова, 2019] и здравоохранения, где фиксируются дисфункция институтов оценки, феномен «работы на показатель» и другие проявления оппортунизма. Вариантом решения проблемы могла бы стать более тонкая настройка системы стимулов для государственных служащих, учитывающая влияние неформальных институтов, подобные предложения были высказаны еще несколько лет назад [Калгин и др., 2017].

2. Дальнейшее развитие форм участия граждан в процессе производства государственных услуг (со-производство), распределении бюджетных ресурсов (партиципаторное и инициативное бюджетирование) и др. Пока, несмотря на риторику последних лет в части внедрения данных элементов «прямой демократии» в практику государственного управления, они остаются скорее исключением, чем нормой, особенно на субнациональном уровне.

3. Развитие процессов цифровизации в государственном управлении имеет амбивалентный характер: с одной стороны, внедрение цифровых технологий сократило транзакционные издержки взаимодействия государства и граждан, о чем свидетельствует, в частности, уровень удовлетворенности качеством государственных услуг в 96,6% (данные портала «Ваш контроль» по состоянию на 25 июля 2022 г.). С другой стороны, значительная часть усилий государства в сфере цифровизации госуправления в последние годы направлена на обеспечение безопасности и контроля, в том числе в связи с пандемией COVID-19, что позволяет некоторым исследователям говорить о «секьютизации» как цели проекта «Цифровая экономика» [Лукашов и др., 2021].

В целом можно констатировать, что как и любая другая импортированная институциональная структура, НГМ, столкнувшись с российской спецификой, адаптировался к ней лишь

частично. Где-то по тем или иным причинам возникли эффекты экзаптации, что привело в итоге к формированию российского варианта НГМ. Специфику последнего хорошо иллюстрирует фраза И. Рубина: «Реформа означает изменение в направлении, оправдываемом некоторыми группами или индивидами. Но это не обязательно означает улучшение» [Rubin, 1992]. Нам остается лишь надеяться, что следующие поколения реформаторов извлекут уроки из опыта почти двух десятилетий российской НГМ-реформы и смогут избежать ее ошибок.

Литература

Андрианов В. Д. Административная реформа: мировой исторический опыт и российские реалии // *Маркетинг*. 2004. № 4. С. 3–32.

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 3. С. 164–197.

Барабашев А. Г. Клименко А. В. Состояние и перспективы реформ российского госуправления. М.: изд. дом Высшей школы экономики. (Серия WP8 – «Государственное и муниципальное управление»). 2017.

Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / пер. с англ. под науч. ред. Я. И. Кузьмина, А. В. Клименко. М.: НИУ ВШЭ. 2011.

Братченко С. А. К вопросу о понятии качества государственного управления // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2019. № 1. С. 57–72.

Вольчик В. В., Корытцев М. А., Маслюкова Е. В. Институты и идеология менеджмента в сфере высшего образования и науки // *Управленец*. 2019. Т. 10. № 6. С. 15–27.

Калгин А. С., Двинских Д. Ю., Парфентьева Д. С. Повышают ли системы управления по результатам удовлетворенность работой государственных служащих? // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 3. С. 129–148.

Капогузов Е. А. Технократические течения в американской школе государственного управления: от прогрессистов к анализу экономической политики // *Вестник Омского университета*. Серия: Экономика. 2011. № 2. С. 69–79.

Капогузов Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Омск: Изд-во ОмГУ. 2012а.

Капогузов Е. А. Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления // *Вестник Новосибирского государственного университета*. Серия: Социально-экономические науки. 2012б. Т. 12. № 2. С. 21–30.

Капогузов Е. А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления // *Arg Administrandi. Искусство управления*. 2013. № 2. С. 5–18.

Капогузов Е. А. Двойная спираль импорта институтов в российской реформе государственного управления // *Управленец*. 2019. Т. 10. № 5. С. 33–40.

Красильников Д., Сивинцева О. и Троицкая Е. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

Курбатова М.В., Левин С.Н., Саблин К.С. «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // *Журнал институциональных исследований*. 2020. Т. 12. № 4. С. 94–111.

Лукашов Н.В., Лукашова С.С., Латов Ю.В. Парадоксы российских программ информатизации // *Журнал институциональных исследований*. 2021. Т. 13. № 1. С. 115–134.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь Мир, 2003.

Оболонский А.В. Российское управление на пути перемен. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // *Общественные науки и современность*. 2005. № 6. С. 58–67.

Оборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М.: ОАО Издательская группа «Прогресс». 2001. 536 с. (12)

Смотрницкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2018. № 4. С. 60–72.

Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики, 2004. 36 с. (15).

Тютин Д.В. Новое государственное управление: от управления результативностью к менеджменту публичных ценностей // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. 2014. № 4 (64). С. 24.

Худ К., Питерс Г. Средний возраст Нового государственного менеджмента: время парадоксов? // *Российский журнал менеджмента*. 2012. Т. 10. № 1. С. 65–84.

Dunn W.N., Staronova K., Pushkarev S. (eds.) Implementation-the Missing Link in Public Administration Reform in Central And Eastern Europe. NISPAcee, 2006.

Fernandez S. and Rainey H.G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector // *Public Administration Review*, Vol. 66, Issue2 2006. P. 168–174.

Grüning G. Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Muenster: Lit, 2000.

Hood C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*, 1991. № 1. P. 3–19.

Jahn W. Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance, in: *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002. P. 279–303.

Osborne S. The new Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance // Edited by Stephen P. Osborne. London: Routledge; New York, 2010.

Parkinson C.N. Parkinson's Law or The Pursuit of Progress. Penguin Books, 2002.

Pollitt Ch. and Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis, New Public Management and the Neo-Weberian State. Third Edition, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Schedler K., Proeller I. *New Public Management*. 2. Auflage. Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 2003.

Rubin I. *Budgeting: Theory, Concepts Methods and Issues* In: Rabin J. (ed.) *Handbook of Public Budgeting*. P. 3–22.

Talbot C. *Theories of performance. Organizational and Service Improvement in the public sector domain*. Oxford: Oxford University Press. 2010.

The Oxford Handbook of Public Management Edited by E. Ferlie, L.E. Lynn Jr. and Ch. Pollitt. Oxford University Press, 2005.

Vintar M., Rosenbaum A., Jenei G., Drechsler W. (ed.) *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Easter Europe*. NISPAcee Press, Bratislava, 2013.

Wilson W. *The Study of Administration // Handbook of Bureaucracy*. Ed. By Ali Farazmand. Marcel Dekker Inc. New York, 1994.

Статья поступила 16.08.2022

Статья принята к публикации 19.10.2022

Для цитирования: Капогузов Е. А. Новый государственный менеджмент: эволюция и уроки для России // ЭКО. № 3. С. 124–139. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-3-124-139

Summary

Капогузов, Е. А., *Doct. Sci. (Econ.)*, E-mail: egenk@mail.ru

Head of the Department of Economic Theory and World Economy, Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Omsk State University named after F. M. Dostoevsky", Omsk

New Public Management: Evolution of the World Experience and Lessons for Russia

Abstract. The paper presents the evolution of the New Public Management (NPM), a multidimensional phenomenon associated with the large-scale modernization of public administration in Russia and abroad. The main problems and contradictions of NGM are shown from the point of view of applicable tools and the prospects for its further development in Russian public administration. The contradictions and paradoxes of the Russian variant of the NGM-reform based on the features of the national institutional environment are presented.

Keywords: *New Public Management; modernization of public administration; economic theory of bureaucracy; tools of public administration*

References

Andrianov, V.D. (2004) Administrative reform: world historical experience and Russian realities. *Marketing*. No. 4. Pp. 3–32. (In Russ.).

Barabashev, A.G. (2016). The crisis of public administration and its influence on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy. *Public Administration Issues*. No. 3. Pp. 164–197. (In Russ.).

Barabashev, A.G. Klimenko, A.V. (2017). The state and prospects of reforms in Russian public administration. M.: ed. home of the Higher School of Economics. (Series WP8 – “State and municipal administration”). (In Russ.).

Barber, M. (2011). *Instruction to Deliver. Fighting to transform Britain's Public Services*. M. HSE – Publishing House. (In Russ.).

Bratchenko, S.A. (2019). To the question about the Governance Quality Concept. *The Bulletin of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. No. 1. Pp. 57–72. (In Russ.).

Dunn, W.N., Staronova, K., Pushkarev, S. (eds.). (2006). Implementation-the Missing Link in Public Administration Reform in Central And Eastern Europe. NISPAcee.

Fernandez, S. and Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*. Vol. 66, Issue 2. Pp. 168–174.

Grueing, G. (2000). Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Muenster: Lit.

Hood, K., Peters, G. (2012). The average age of the New Public Management: a time of paradoxes? *Russian Journal of Management*. Vol. 10. No. 1. Pp. 65–84. (In Russ.).

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. No. 1. Pp. 3–19.

Jahn, W. (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance, in: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos Verlag, Baden-Baden. Pp. 279–303.

Kalgin, A.S., Dvinskikh, D. Yu., Parfentyeva, D.S. (2017). Do performance-based management systems increase the job satisfaction of civil servants? *Public Administration Issues*. No. 3. Pp. 129–148. (In Russ.).

Kapoguzov, E.A. (2013). Extended economic theory of bureaucracy as a theoretical foundation for reforming public administration. *Ars Administrandi*. No. 2. Pp. 5–18. (In Russ.).

Kapoguzov, E.A. (2019). Double helix of import of institutions in the Russian public administration reform. *The Manager*. Vol. 10. No. 5. Pp. 33–40. (In Russ.).

Kapoguzov, E.A. (2011). Technocratic trends in the American school of public administration: from progressives to the analysis of economic policy. *Herald of the Omsk University. Series: Economy*. No. 2. Pp. 69–79. (In Russ.).

Kapoguzov, E.A. (2012). *The institutional structure of the production of public services: from the Weberian bureaucracy to modern public administration reforms*. Omsk: OmSU Publishing House. (In Russ.).

Kapoguzov, E.A. (2012). Theory of Public Choice as a Theoretical Foundation of Public Administration Reforms. *Bulletin of the Novosibirsk State University. Series: Social and economic sciences*. Vol. 12. No. 2. Pp. 21–30. (In Russ.).

Krasilnikov, D., Sivintseva, O. and Troitskaya, E. (2014). Modern Western Management Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance. *Ars Administrandi*, No. 2. Pp. 45–62. (In Russ.).

Kurbatova, M.V., Levin, S.N., Sablin, K.S. (2020). “Triple Failure” of Institutional Design in Reforming Higher Education in Russia. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 12. No. 4. Pp. 94–111. (In Russ.).

Lukashov, N.V., Lukashova, S.S., Latov, Yu.V. (2021). Paradoxes of Russian Informatization Programs. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 13. No. 1. Pp. 115–134. (In Russ.).

Manning, N., Parison, N. (2003). Public Administration Reform: International Experience. Moscow. Ves Mir Publ. (In Russ.).

Obolonsky, A.V. (2005). Russian management on the way to change. Without the reform of the bureaucracy, administrative reforms are meaningless. *Social Sciences and Modernity* No. 6. Pp. 58–67. (In Russ.).

Osborne, S. (2010). The new Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Edited by Stephen P. Osborne. London: Routledge; New York.

Osborne, D., Plastrik, P. (2001). Governance without Bureaucrats: Five Strategies for State Renewal. Moscow. JSC Publishing Group “Progress”. 536 p. (12).

Parkinson, C.N. (2002). Parkinson's Law or The Pursuit of Progress. Penguin Books.

Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis, New Public Management and the Neo-Weberian State. Third Edition, Oxford, Oxford University Press.

Rubin, I. Budgeting: Theory, Concepts Methods and Issues In: Rabin J. (ed.) Handbook of Public Budgeting. Pp. 3–22.

Schedler K., Proeller I. New Public Management. 2. Auflage. Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 2003.

Smotritskaya, I.I. (2018). Public administration in the context of the development of the digital economy: strategic challenges and risks. *ETAP: economic theory, analysis, practice*. No. 4. Pp. 60–72. (In Russ.).

Talbot, C. (2010). Theories of performance. Organizational and Service Improvement in the public sector domain. Oxford: Oxford University Press.

Tambovtsev, V.L. (2004). Regulation inside government: questions of theory, international experience, Russian reforms. Moscow. Russian-European Center for Economic Policy. 36 p. (15). (In Russ.).

The Oxford Handbook of Public Management Edited by E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. and Ch. Pollitt. (2005). Oxford University Press.

Tyutin, D.V. (2014). New public administration: from performance management to public values management. *Management of economic systems: electronic scientific journal*. No. 4 (64). P. 24. (In Russ.).

Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechsler, W. (ed.). (2013). The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Easter Europe. NISPAcee Press, Bratislava.

Volchik, V.V., Korytsev, M.A., Maslyukova, E.V. (2019). Institutions and ideology of managerialism in higher education and science. *The Manager*. Vol. 10. No. 6. Pp. 15–27 (In Russ.).

Wilson, W. (1994). The Study of Administration. Handbook of Bureaucracy. Ed. By Ali Farazmand. Marcel Dekker Inc. New York.

For citation: Kapoguzov, E.A. (2023). New Public Management: Evolution of the World Experience and Lessons for Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 124-139. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-3-124-139