



# Теории и модели государственного управления

Барабашев Алексей Георгиевич  
д. филос. н., ординарный профессор НИУ ВШЭ



# Государственное управление как административная деятельность

## Разные понимания государственного управления:

- политологическое (политические институты),
- правовое (административное право и правоприменение),
- менеджеральное (государственное управление как разновидность бизнес-менеджмента),
- экономическое (экономические институты).
- **Публично-административное (административная деятельность).**

2023 год – принятие паспорта ВАК по ГМУ. Акцент на деятельность государства в разных предметных полях (включая взаимодействие с гражданским обществом).

История становления научного направления «Государственное и муниципальное управление» в РФ свидетельствует, что постепенно растет понимание этой области как отдельной области наук.



## Понятия парадигмы, теории и модели государственного управления

Практика государственного управления как административной деятельности эволюционировала, менялось понимание того, как следует управлять.

Административные парадигмы - верхний уровень. Парадигмы описывают общие принципы административной деятельности и механизмы ее реализации.

Теории государственного управления – средний уровень. Каждая парадигма реализуется в виде различных теорий государственного управления. Одна парадигма – много теорий. Пример: разные представления о том, как выглядит клиентоориентированная административная деятельность в парадигме NPM (регламентация vs результат).

Модели государственного управления – нижний уровень. Одна теория – много моделей. Пример: модели участия гражданского общества в принятии управленческих решений в теории результативно ориентированной административной деятельности в парадигме NPG.



## Парадигма Вебера – Вильсона: вертикально ориентированная административная деятельность

Исторически первая парадигма, часто сокращенно называется «веберовской»

Причины ее возникновения (*spoils system*)

Государство как машина и разделение на политических назначенцев и карьерных служащих

*Merit system* для карьерных служащих, деонтология

Отсутствие бокового входа. ENA – France.

Патернализм как следствие профессионализма

Два недостатка веберианской парадигмы, проявившиеся в 1960-е годы: значительные издержки + неконтролируемое разрастание аппарата



## Парадигма New Public Management (NPM, у нас в переводе - Нового государственного управления): клиентоориентированная административная деятельность

Исторически вторая парадигма, с первой половины 1970-х гг. Её возникновение (Новая Зеландия, Австралия, Великобритания, США).

**NPM** – оказание публичных услуг. Реакция со стороны общества: разрушение патернализма

Агентства вместо министерств

Публичные тендеры на услуги

Оценка со стороны потребителей государственных (публичных) услуг

Боковой вход имеется

Выравнивание зарплат с бизнесом

Недостатки, проявившиеся во второй половине 1980-х гг.: высокая коррупционность + ограничение участия гражданского общества реакцией на услуги.



## Парадигма New Public Governance (NPG, у нас в переводе – парадигма общественно-государственного управления): совместная с гражданским обществом административная деятельность

Исторически третья парадигма, с первой половины 1990-х гг. Её возникновение (Сингапур).

Начальный этап развития этой парадигмы – Good Governance (GG) как акцент на привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией.

3 стадии взаимодействия с организациями гражданского общества (Co-participation, Co-operation, Co-production)

Реализация NPG в РФ – спектр участия

Социально ориентированные НКО – они участвуют в первую очередь (данные опроса)

Типы взаимодействия с государственными и муниципальными органами. Экспертные формы участия

Недостатки, проявившиеся в начале 2010 гг.: лоббизм/субъективизм + формализация участия + непонимание специфики административной деятельности со стороны НКО



## Парадигма Data Driving Governance (DDG, у нас в переводе – парадигма управления на основе данных): административная деятельность как принятие решений с использованием данных

Исторически четвертая парадигма, с первой половины 2010-х гг. Её возникновение (нет единого центра). Находится в стадии становления

Причины возникновения: противодействие лоббизму и попытки объективного принятия решений + развитие базы + лавинообразный рост сбора данных и их обработки

Разновидности DDG: доказательная политика; цифровизация; индикативное управление, и т.д.

Рейтинги и коридоры рисков

Недостатки, проявившиеся в начале 2010 гг.: недоверие к данным со стороны политических элит + дублирование данных и их необъективный сбор + турбулентностьправленческих процессов, требующая изменения акцентов в сборе данных + неотработанные механизмы работы аналитических центров



## Как устроено сочетание парадигм в практике административной деятельности?

Концепция «вседности», или же концепция преобладающих административных эстафет?

Чек-пойнты и чек-листы как основа сочетания NPG и DDG

Экспертная составляющая организаций гражданского общества и аналитические центры

Будущее публичного управления: новые парадигмы? Улучшение комбинаций имеющихся парадигм?



**Спасибо за внимание!**