

**Московский Государственный Университет  
имени М.В. Ломоносова  
Экономический факультет**

**Доклад:**

**Новый государственный менеджмент как wicked solution**

**Тамбовцев Виталий Леонидович**

Новый государственный менеджмент – это явление, которое возникло примерно в 80-ые годы в Великобритании, в правительство М. Тэтчер. Она озаботилась вопросами повышения эффективности расходования бюджетных средств и решила, что лучший способ для этого – внедрить в систему государственного управления на всех уровнях принципы менеджмента, используемые в бизнесе. Это подчеркивание менеджерского стиля частного сектора, введение явных, формальных, измеримых стандартов предоставления государственных услуг, измерение их результативности и, соответственно, успеха. Так же, большой упор на контроль промежуточных результатов, т.е. непосредственных результатов действий чиновников и различных исполнителей. Термин «Новый государственный менеджмент» впервые использован в работе Кристофера Худа (Hood, 1991) с характерным названием «Государственный менеджмент на все времена?»<sup>1</sup>. Тематика широко обсуждалась и в научной литературе, и в публицистике, феномен исследовали с разных сторон и пришли к тому, что, в целом, это представляет собой стремление распространить везде, где только можно, ориентацию на рынки. Т.е. это проявление рыночного фундаментализма, который является ошибочным консенсусом. Оливер Уильямсон (Williamson, 1975) в книге «Иерархия и рынок» написал в библейском стиле: «In the

---

<sup>1</sup> англ. «A Public Management for All Seasons?»

beginning there were markets»<sup>2</sup>... Это, конечно, не верно, но это отдельная тема, которую я кратко упомяну. Неверно по той простой причине, что в человеческой истории в начале были организации, малые группы, семьи, племена и так далее, а только потом появились какие-то обмены между ними. Рыночный фундаментализм, предполагающий везде, где только можно искать рынки и отождествлять любые обмены с рынками – это концепция ложная, но, тем не менее, она широко принята и занимает умы, прежде всего, конечно, не ученых, а чиновников и политиков – им так проще, их так научили.

В сфере менеджмента, бизнес-менеджмента, примерно в то же время появилась не менее известная для бизнеса концепция сбалансированной системы показателей, *balanced scorecard* (Kaplan, Norton, 1992). Что они писали в статье 1992 года? Старшие менеджеры понимают, что в их организациях системы измерения сильно воздействуют на поведение менеджеров и работников. Измерения влияют, это все признают. При этом старшие исполнители и директора не опираются на одно множество мер для того, чтобы исключить другие. Они понимают, что никакая единственная мера не может обеспечить ясное выражение задач результативности или сконцентрировать внимание на их критических областях бизнеса. Менеджеры хотят иметь сбалансированные представления как финансовых, так и операционных показателей. Они приводят замечательный образ: сбалансированная система показателей похожа на совокупность шкал приборов на панели управления самолетом: она дает менеджерам комплексную информацию с одного взгляда. Когда летчики по этим приборам видят, что происходит с самолетом, они не тычут пальцами в эти приборы и не шевелят стрелки, они делают совсем другое, у них есть другие рычаги управления. А все эти измерители только отражают, каков результат. В самолете, если пошевелить стрелку прибора, ничего не произойдет. Вы можете сделать это, но самолет как летел, так и будет лететь, обратной связи

---

<sup>2</sup> Так начинается Библия: «В начале было слово...»

нет. Почему-то, широкие группы, опять же, политиков и чиновников, считают, что если они пошевелят значение показателей, то в жизни что-то изменится. В этом есть что-то от мистики: куклу сделал, проткнул ее иголкой и у человека что-то заболело. Это мышление вполне первобытное, магическое, но так они устроены.

Основные компоненты сбалансированной системы показателей: финансовая сторона – как мы выглядим в глаза акционеров; что думают о нас потребители – потребительская сторона; что мы должны делать – подход с точки зрения внутреннего устройства бизнеса; и, наконец, последний пункт – как мы можем продолжить улучшение и создание больших ценностей – подход со стороны инноваций и обучения. Даже в бизнесе эта система показателей получила множественную критику с самых разных сторон, начиная от того, что она сбалансирована только образно – нет никаких балансов, балансовых соотношений, систем уравнений. Сбалансированность здесь означает отражение с разных сторон: не только финансовую, но и физическую сторону бизнеса. И в этом смысле она, действительно, сбалансирована, поскольку включает четыре перспективы: выгоды приобретателей (финансовые) – акционеры и так далее... То есть, прежде всего, критика была по поводу сбалансированности, второй очень тонкий момент – это причинно-следственные связи: в их концепции, во множестве вариантов представления системы сбалансированных показателей, как правило, отсутствует основное – нет причинно-следственной связи. Возвращаясь к модели самолета, приборов и рычагов, причинно-следственные связи в самолете существуют между рычагами и тем, что меняет положение самолета в пространстве: элеронами, рулями, закрылками, моторами и так далее. А здесь такого нет – нет доказательств, есть некие представления «если мы сделаем так, вероятно, произойдет то», но это лишь наши представления – иногда происходит, иногда не происходит. Почему? Потому что организация существует во внешней среде и как бы не казалось

руководству организации, что если они запустят новый продукт, у них увеличатся продажи, рядом все равно существует другая организация, которая хочет того же самого, но запускает свой продукт и свою технологию. Так у кого будут покупать? Толи у меня, толи у соседа. Поэтому причинно-следственные связи совершенно необходимы для того, чтобы обеспечить управление, и это – самая главная слабая сторона всей системы показателей. Хотя сбалансированная система показателей, безусловно, выступала одной из моделей для New Public Management.

Какова логика New Public Management, кроме того общего, что я сказал? Кристофер Поллит, известный специалист в этой области, выразил ключевую логику New Public Management следующими словами: «Организации и индивиды имеют цели, измеримые задачи, которые выводятся из этих целей, а так же располагают широким разнообразием инструментов, властью, стимулами, которые применяются к персоналу, чтобы он достигал и превосходил поставленные цели» (Pollitt, 2013, p.346-347). Логика понятна, это тот же самый самолет, рычаги, но при отсутствии детерминированных связей, а иногда и вероятностных связей. И еще один важный момент, о котором, как ни странно, подавляющее большинство исследователей, которые занимаются развитием (в позитивном ключе, не критичном) забывают, это то, что показатели влияют на поведение. В советской стране это было общее знание, поскольку вся экономика работала на показатели, там был план. Как план зададите – то вы и получите. Известный анекдот: из ворот завода выезжает самосвал, а в нем лежит один гигантский гвоздь. Два человека беседуют, один другому говорит: «Мы выполнили план, надо было произвести 3 тонны гвоздей – вот мы их и выпустили». Это нормально, потому что плановый показатель - тонна. А если вы в деньгах что-то планируете, задаете, наказываете или поощряете за выполнение плана в рублях, вас стимулируют использовать дорогие материалы. Цена ведь плановая, а что такое плановая цена? Это издержки

плюс нормативная прибыль. Чем больше издержки, тем больше нормативная прибыль, тем быстрее выполняется план. Так работала советская экономика. Я не уверен, что люди, которые развивали эту теорию, не знали о том, как она работает.

Что за базовые компоненты выделяет Политт в логике управления результативностью? Есть действия работников, есть измерения этих действий, есть результаты, есть критерии оценки данных: что лучше, что хуже. И есть разные формы использования этих данных теми или иными субъектами. В чем проблема с этой логикой? Почему она широко принимается – я не знаю, но чему доказанному наукой противоречит – знаю. Бенгт Хольмстрём (недавний нобелевский лауреат) и Пол Милгром (Hölmstrom, 1979; Holmstrom, Milgrom, 1991) построили некую систему математических моделей, которая описывает взаимодействие между принципалами и агентами, т.е. между теми, кто выдает задание, и теми, кто эти задания выполняет. Результат, который они получили, фактически описал ту реальность с гигантскими гвоздями, в которой работала советская экономика. Этот результат заключается в том, что если принципал задает несколько заданий и если результат, который он желает получить, не выражается адекватно одним показателем – их требуется несколько, чтобы описать результат, и если с каждым из них связывается своя линия стимулирования, то работник, за непосредственными действиями которого принципал не наблюдает – это физически невозможно: глаз не хватит, как говорится, т.е. издержки наблюдения запредельно высоки, - то работник выбирает исполнение того показателя, с которым связана наибольшая вероятность вознаграждения, наибольшая доля вознаграждения и так далее. При этом достижению остальных показателей он уделяет меньше усилий.

Особенно острые проблемы возникают, если что-то измеримо, а что-то нет. Как правило, качество не измеряется, это трудно сделать – измерить качество. Возьмите близкий всем нам пример о качестве научной работы.

Бюрократ хочет, чтобы это качество было оценено в тот год, когда работа написана или напечатана. Хотя закономерность заключается в том, что какая-то оценка появляется позже, т.к. надо это прочитать, надо это понять, надо это развить, оценить, написать и напечатать критику или поддержку. Получается, в среднем, что максимум цитирования достигается на 5-7 год. Только в очень горячих областях, где все идет с колес, как сейчас в нейронауке, в технических науках есть области, где все быстро публикуется и даже до публикации работа вывешивается, ее читают, на нее ссылаются. Таких областей очень мало. А в среднем нужно 5-7 лет. Бюрократ это, вероятно, понимает, но принимать в расчет не хочет. Почему не хочет? Есть гипотеза, но об этом в конце.

Соответственно, еще одна вещь, которая тоже была придумана примерно в то время – это так называемые стимулирующие контракты, в которых вознаграждение увязывается со степенью выполнения некоторых показателей. Это для бизнеса. В чем здесь изюминка: в бизнесе есть объективный измеритель результата – это прибыль, которую вы получаете, либо любые иные финансовые показатели. Если вы в бизнесе выполняете все заданные показатели, которые вам установил менеджер, но прибыль не увеличивается, то надо разбираться. Нормальный владелец фирмы, получив такую картину, задумывается о том, как же так, все запланированные показатели достигнуты, а с прибылью плохо. И начинает смотреть, в чем дело: то ли мы неправильно спланировали – работник сделал все, что мог, все, что от него требовали, все сделано, но мы не те цели задали, мы не на тех конкурентов обратили внимание, мы не угадали, куда пойдет тенденция. Это мы виноваты: владелец, старший менеджер и так далее. Но что происходит с некоммерческими организациями и, в частности, с госучреждениями? У них нет объективного показателя. Например, все сделано, все показатели выполнены, а абитуриенты в вуз не идут. И всегда можно найти миллион внешних причин, почему, вместо того, чтобы руководителям посмотреть на

себя в зеркало и подумать, где и что я пропустил. Если объективного показателя нет, всегда можно сказать: «да, людей меньше, но зато подготовка лучше». Она же неизмерима, это непроверяемое утверждение. Где вы найдете самокритичного руководителя вуза, который скажет: «да, мы плохо готовим, к нам не идут». Ничего подобного я не встречал, всегда внешние причины оказываются виноватыми. В здравоохранении аналогичная картина. А это все те сферы, где активно внедряется новый государственный менеджмент и его принципы.

Про стимулирующие контракты теорией показано и практикой проверено, что они работоспособны только в условиях высокого уровня контрактности. Вы можете заключить контракт с работником на некоторое значение: ты делаешь так, достигаешь этого – и я тебе плачу. Если какой-то результат не измерим, а значит, не контрактует, идея стимулирующих контрактов перестает работать. При этом важно, что работник знает способ влиять на это значение.

Почему стимулирующие контракты в бизнесе хорошо идут там, где регулярные устоявшиеся технологии и почему они не идут в такой сфере, как инновации? Их просто не применяют разумные люди. Это хаотический процесс: толи получится, толи не получится. А где технология отработанная, понятно, какую кнопку нажимать, чтобы быстрее крутилась «вот эта штука», или медленнее. То есть, необходимы причинно-следственные связи, о которых мы говорили, когда обсуждали пример с самолетом, его приборной панелью и рычагами.

Если ситуация такова, что все четко, однозначно и причинно-следственно связано, то стимулирующий контракт действительно обеспечивает и экономию ресурсов, и прирост выработки и все прочие преимущества. Но это условия, которые исполняются далеко не везде: в каких-то областях они выполняются, в каких-то нет. Если вы говорите, что всегда при всех климатах лучше всего носить соломенную шляпу, вероятно,

где-нибудь в районе Архангельска вам будет неуютно – условия не те. Соломенная шляпа хороша, но ближе к тропикам, а к северу – нет, не пойдет. Тем не менее, сплошь и рядом, в областях, где условия эффективности стимулирующих контрактов не выполняются, их пытаются внедрить.

Что получается, когда условия, о которых я только что говорил, не имеют места, а, тем не менее, конструкция стимулирующих контрактов применяется? Возникает две опции, которые активно используются. Первая называется «деятельность по оказанию влияния», когда вы правдами и неправдами объясняете руководителю, что такое значение поставить нельзя, а надо вот такое. Почему? «Дети, жена, больная теща, не могу я столько сделать, поставь поменьше». Деятельность по оказанию влияния осуществляют в разных формах, вплоть до, что называется, наказуемых уголовным кодексом. Вторая форма – та самая работа на показатели, когда вы формально исполняете задание, а по существу вы, условно говоря, идете где-то рядом. Это естественные реакции. Их называют разновидностями оппортунистического поведения. Но есть большой вопрос, кто первый повел себя оппортунистически? Тот, кто установил нелепые задания и вызвал автоматическую реакцию нормального работника, или нормальный работник, который ведет себя как-то неправильно? Я склоняюсь к мысли, что первый шаг в сторону оппортунистического поведения сделал неразумный менеджер (в широком смысле менеджер), или политик, который выбрал нелепые показатели и тем самым заставляет людей действовать так, как им лучше, вместо того, чтобы непонятно с каких причин вдруг начать действовать себе во вред. Есть, конечно, такие люди, которые действуют себе во вред, но это, скорее, из области психиатрии, чем экономической науки.

И деятельность по оказанию влияния, и работа на показатели, безусловно, снижают эффективность использования ресурсов и результативность выполнения целей, но важно понимать, что это неизбежные следствия тех условий, в которых применяется неадекватный

инструментарий. Закономерности человеческого поведения устроены так, что если инструментарий не адекватен условиям, люди в этих случаях ведут себя или так, или иначе, а иногда и так и иначе одновременно, – это зависит от их ресурсного потенциала.

Еще один очень важный момент, который тоже практически не обсуждается, когда говорят о проблемах госуправления. Р. Гиббонс (Gibbons, 1998) почти 20 лет тому назад написал статью «Стимулы в организации». Что он там показал? Как известно, блага бывают трех видов: исследуемые, опытные и доверительные. Качество исследуемых человек без издержек может оценить до потребления. Качество опытных он может оценить в процессе потребления: машина смотрится красиво, а в моторе что-то не то, вы на ней едете и понимаете, что она нехороша, хотя все блестит. И есть блага доверительные, качество которых может быть оценено много позже того, как их потребили. Самый яркий пример – это услуга образования: пока вас учат чему-то, чего вы не знаете, вы не можете в принципе оценить, вас хорошо учат или плохо, тому или не тому, это проявится только когда вы попытаетесь применить эти знания в жизни, а когда это произойдет? Понятно, что не в момент, когда вас обучают. Все три вида благ могут производиться разными способами. Р. Гиббонс говорит о фирме, некоммерческой организации, государственных учреждениях. Он показывает, что исследуемые и опытные блага хорошо производятся фирмами, в условиях конкуренции, разумеется. Понятно, почему: оценка на рынке мгновенная, если производится что-то не то – фирма с рынка уходит.

А если вы производите что-то не то на рынке в сфере услуг образования, куда же вы пойдете? С чего бы вам уходить с рынка? Ведь люди, идущие получать услугу образования, преследуют очень разные цели. Кому-то нужны знания, а кому-то нужна бумажка, что я их получил, нужен знак. Знаки разнообразные сомнительные учебные организации производят государственного образца, по крайней мере, в России, все дипломы у нас

государственного образца. Попробуй по диплому определить, что человек что-то знает или он диплом купил. Квалификация работников – это тоже доверительное благо. Поэтому, когда доверительное благо производится в организационных формах, которые хорошо производят исследуемые и опытные блага, происходит то безобразие, с которым мы сталкиваемся. И не только в родной стране, что интересно.

Коррупция в образовании в странах Запада была практически неизвестна до тех пор, пока там не начались реформы образования, устроенные так же, как и у нас. Исследователи начали печатать статьи о том, что вдруг откуда-то возникла коррупция, покупают оценки, качество статей снижается, все рвутся за количество статей. Это не про Россию, это про западную Европу. В чем причина? Реформа, новый государственный менеджмент в сфере науки и образования. Так что, мы здесь не одиноки. Разумеется, вся эта сфера стала и является предметом достаточно интенсивных эмпирических исследований. Я привел на слайдах только три из большого числа работ, в которых утверждается примерно следующее: «Новый государственный менеджмент, его логика, успешно реализуется, применяется и позволяет получать желаемые результаты, то есть, экономию бюджетных средств, повышение качества и так далее, тогда использование показателей результатов точно соответствует задачам ведомства или учреждений».

Но очень мало таких ведомств и учреждений, где вы четко можете одним показателем выразить суть работы. Для университета, например, выделяют три миссии, не цели, а ведь внутри этих миссий есть разные цели. Как это выразить одним числом? Nobody knows. Больницы? То же самое. Научные учреждения? То же самое. И в ведомствах стандартизации, там какая миссия одним показателем? Нет ее. Военное ведомство? Правоохранительная система, - показатель раскрываемости?! Это все уже столько раз пережевано и понятно, что этого делать нельзя, так как это ведет

к негативным результатам, но чиновник считает, что можно и нужно, и он делает.

Поэтому возникают и непредвиденные последствия, о которых много пишут. Вот что-то такое ввели бессмысленное и вдруг непредвидимые последствия, а надо книжки читать и тогда вы все это будете предвидеть. Непредвиденным это может быть только с точки зрения очень ограниченного человека, который ничего не читает, кроме, 40 лет назад я сказал бы «газеты «Правда»», а сейчас я не знаю уже, что возможно читать, чтобы этого всего не понимать и делать.

Еще одну эмпирическую работу с очень интересными результатами представили Р. Спекл и Ф. Фербетен (Speklé, Verbeeten, 2014). Она интересна тем, что в ней рассматривается, что показатели можно использовать по-разному: можно использовать для стимулирования «в лоб», можно использовать для анализа того, что произошло. Мы немного эту тему затронули, когда говорили о том, что в фирме, где формально выполнены все целевые задачи, а прибыли нет или она снизилась, показатели начинают использовать для анализа и прослеживания зависимостей, которые были учтены, которые не были учтены и которые сработали. Что показало это достаточно представительное исследование? Если использовать результаты измерения результативности для цели стимулирования, это всегда влияет негативно на функционирование организации, но если уровень контрактуемости выше, то негативное влияние слабее. Это вполне подтверждает теорию. Использование же результатов измерений для анализа факторов успешного или неуспешного функционирования, всегда повышает эффективность организации, независимо от уровня контрактуемости.

Кто-нибудь может привести хотя бы один пример, когда по результатам работы факультета к нам приехала комиссия из ректората, из министерства и начала бы с руководителями подразделений водить пальцем по показателям и говорить: «Давайте пойдем, почему у вас здесь вот так?» –

это из области ненаучной фантастики, чиновнику это неинтересно. Ему интересно другое. «Так, у тебя что-то снизилось! Мы тебе сразу срежем премию». Это «нормальный» стиль общения, хотя это и снижает эффективность работы нижестоящих организаций, но вышестоящих чиновников это, по всей видимости, не интересует.

В названии доклада я использовал англоязычное выражение «wicked solution», потому что я не знаю, как это хорошо перевести. Словарь Multitran дает очень широкий набор значений. Использование понятия «wicked» в научной литературе, вероятно, пошло от «wicked problems». В открытом доступе (по крайней мере, в значительной своей части) есть книга «Wicked Solutions», про системный анализ сложных проблем. Авторы пишут, что «wicked» предполагает нечто, что не точно хорошо, но и не совсем плохо. То есть можно считать, что создает какие-то трудности, но ничего катастрофического. Я не знаю слова в русском, которое адекватно передаст это содержание. Сам для себя я перевожу как «злостное», «злостная проблема», у которой много участников, для которой нет правильного или неправильного решения. Таким образом, wicked problems – сложные проблемы, у которых много сторон, нет правильного или неправильного решения, а есть более хорошие и менее хорошие решения. Это проблемы, которые, безусловно, связаны с противостоянием интересов и не имеют единственного решения. Соответственно, wicked solution по аналогии можно определить примерно так: это решение, которое не только не решает проблему, но и ее усиливает, создает дополнительные проблемы.

Как я попытался показать, новый государственный менеджмент в подавляющем числе сфер, где он применяется, является неким wicked solution – он создает больше проблем, чем решает. Есть области, где он работает замечательно, но есть те, где он не только не работает, но и ухудшает состояние, в рамках которого был введен. Мои ссылки на появившиеся буквально в последние несколько лет статьи про то, что

ситуация и в науке, и в образовании в Западной Европе и в США начинает ухудшаться, свидетельствует о том, что в этих областях это «злостное решение». Про Россию здесь, на мой взгляд, доказывать нечего, мы все в этом живем, все с этим сталкивались.

Почему, несмотря на все это (а я здесь отнюдь не пионер, я приводил работы совсем ранние, совсем старые, в которых все это обговаривалось, доказывалось, описывалось, фиксировалось и с ними особо никто не спорил), есть энтузиасты, которые считают, что новый государственный менеджмент работает? (Один из них даже назвал статью «А все-таки новый государственный менеджмент работает») Как же он работает? Он действительно работает там, где все достаточно примитивно: например, выдача справки, установили норматив по продолжительности ожидания в очереди не больше получаса или 15 минут, почему этого достаточно? По той простой причине, что качество справки однозначное, есть бланк, в него нужно вписать фамилию и поставить печать, здесь трудно что-то сделать некорректно. А продолжительность ожидания в очереди зависит от того, сколько сотрудников работает и сколько окон обслуживания открыто, удобно сидеть или люди стоят в тесном коридоре – это то качество предоставления услуги, которое измеримо. Каким образом? Граждан опрашивают: «Вам удобно было эти 15 минут ждать? У вас был пандус, чтобы подъехать на каталке?». Это все оцениваемо людьми и измеряемо. Да, там это работает, там все значительно улучшилось, появилась некая ответственность начальника за то, как и что оборудовано: у него работник спешит обслужить тех, кто приходит, и улыбается. Это измеримо, опросами – и все стали улыбаться. Но для справки улыбки достаточно, чтобы было хорошее впечатление от получения услуги. Справку не испортишь, ее нечем испортить. А, скажем, услугу образования... Можно улыбаться, но нести такую чушь, что студент, который это выучит, просто нигде работать не сможет, пока не переучится, но при этом, ему будут улыбаться, а он будет

доволен услугой. Целесообразность применения одного инструмента в совершенно разных областях требует осмысления. Иначе, это все равно, что считать, что дамская туфелька – это отвратительный инструмент. Почему? Потому что этим каблуком очень тяжело забивать гвозди – промахиваешься. Но он же не для этого. Или что это отвратительная штука, потому что в ней по ледникам плохо ходить, туфли скользят. Но по ледникам ходят в специальной экипировке. Так что это не повод, чтобы осуждать в принципе, надо лишь понимать, где это применимо и где это неприменимо и не надо распространять повсеместно. Так как это уже будет напоминать эпизод одной из пьес Ж.-Б. Мольера, эпизод, когда один из персонажей, узнав о том, что морские порты приносят высокий доход, сразу стал давать советы королю: «Пусть все берега пустые король превратит в порты морские, огромный соберет тогда доход».

Но почему НГМ получил такое широкое распространение? Одно из объяснений, это вирусная теория (Rovik 2011; Kjaer, Frankel, 2003; Madsen, Slatten, 2015). Вирусная теория, которая описывает процесс распространения разного рода идей по аналогии с процессом распространения вирусов. Это очень похоже на правду, но при этом остается открытым вопрос о стимулах заимствования идей. Если меня будут пытаться заражать идеями рыночного фундаментализма, я не заражусь, мне это не надо, мне это неинтересно. Чиновники этим заражаются.

И здесь у меня есть два ответа: ответ экономический – это действительно выгодно, это позволяет экономить бюджетные средства, не без накладок, но и без большого ущерба для дела, поскольку как только неадекватность методов в какой-то области выявляется, то СМИ, давление негосударственных организаций и все прочее это дело быстренько исправляют. Почему бы и нет, негативных последствий не будет, их не будет так много, чтобы на что-то разрушительно повлиять. Поскольку действует все это в условиях развитой демократии.

Ответ психологический, более применимый к нашим условиям: у меня такое ощущение, что все эти реформы – это некий психологический ответ бюрократов профессионалам. Бюрократ рассуждает: «Как это так, что это за безобразие, ходят одетые как хотят, к 9 утра не приходят, ведут себя вольно и при этом деньги зарабатывают, надо их поставить на место». И они ставят на место профессионал. Я прочитал недавно в журнале статью, где человек разбирает проект или некое намерение министерства труда ввести нормирование преподавательского исследовательского труда.

Я из наблюдений за жизнью вывел эту гипотезу, это объяснение, чисто психологическое. Нормальным ответом была бы всеобщая забастовка, с массовым уходом исследователей, хотя бы на время. Понятно, что это чиновников не волнует, но какой-нибудь человек зачесал бы затылок: «Как же это так получается? А престиж?». Пожалуй, падение престижа, это единственное... хотя, куда его дальше терять. По-моему, с ним уже все понятно. Такая картина про новый государственный менеджмент.

Чиновники, желая достичь каких-то своих целей (разнообразие мотивов может быть сколь угодно широким) и услышав, что в какой-то стране более развитой, по их мнению, как сейчас Великобритания, начинают применять новый государственный менеджмент, не понимая, что они делают. Дело в том, что в самой Великобритании сменилось, по-моему, уже третье поколение реформ стиля нового государственного менеджмента. Там был период, когда внедрялась идеология «ценности в обмен на деньги»: из бюджета платятся деньги учреждениям, учреждения должны производить общественные ценности, которые люди принимают. При этом, никто не знает, что такое общественные ценности, но это не важно... Это звучит хорошо, как политический лозунг – «Общественные ценности в обмен на деньги». Потом пошла волна под названием «Governance», опять нет адекватного перевода, но что-то вроде трехсторонней координации государства, гражданского общества и бизнеса. Казалось бы, «Governance»

несовместим с идеей целевого управления. Совместим. Но цели эти теперь не начальник назначает, а определяются сообща. На самом деле, это тоже проходили, когда, скажем, нормативы обслуживания (ожидания и др.) согласовывались с активистами местного сообщества. Почему? В одном муниципалитете деньги есть, в другом нет. Где-то оборудовали подъезд пандусом, и нет проблем, а в другом весь бюджет на это должен был бы быть потрачен. Люди это понимают, поэтому с ними согласовывают, у кого-то время ожидания 5 минут, а у кого-то 40. И все довольны. Разумно? Разумно. В России на федеральном уровне ввели норматив – время ожидания. То есть, стадию Governance еще не прошли, хотя уже начало что-то появляться, например, общественный совет при каких-то министерствах. Но кто туда попадает? Тот, кого хочет министерство. И ведется «согласование с общественностью». Как это можно объяснить? Это имитационные процессы. Имитация – это и есть ключевое слово. Эта имитация вполне объясняется заражением. Понятие «вирусная теория» - это образ, который придумал исследователь, который это сделал. Чиновник даже в странах, далеко не последних, не принимает в расчет то, что показывает эмпирический анализ. Но где-то, скажем, аппарат, как во Франции, не зависит от политики. В США это не так. Приходит новый президент – приходит новый аппарат. И тем не менее, это распространяется.

Почему это начинается после Второй Мировой войны? До войны была другая идеология. Идеология идеального бюрократа, веберовского бюрократа. Человека, который четко работает по правилам и все хорошо. Какие-то страны приходили к этому идеалу, к системе, замечательной в условиях, в которых все стабильно. Правила стабильны, жизнь стабильна. Приходил в 8 утра и строго исполнял свои обязанности. Когда жизнь стала более динамична, инструкции надо было часто переписывать, а не успевали. И руководители хотели от бюрократии, чтобы она проявляла инициативу. А кто проявляет инициативу в рыночной экономике? Бизнес, конечно,

предпринимательство.

Сейчас появляются некоторые ростки новых тенденций. Например, начинают говорить о новом идеальном бюрократе. Он, новый бюрократ, движим стимулом служения обществу. Он ведет себя предпринимательно, но не ради своего личного интереса, а ради интереса тех, кому он служит. Возможно ли это? Да, такое возможно. И самый естественный пример – это некоммерческие организации, куда люди идут не деньги зарабатывать, для этого бизнес есть, а люди, у которых есть мотивация служения обществу, работать волонтерами, работать в некоммерческих организациях. Задача в том, чтобы воспитать такого же человека для госслужбы.

Насколько может рыночное общество воспитать таких людей? Может. Но в разных странах по-разному, во-первых; во-вторых, есть важный момент, который внутри организации как раз работает. Дело в том, что если вы хотите прижиться в некоей организации, вы должны действовать по ее правилам. Как только собирается некая критическая масса, тот, кто ведет себя не так, он либо не уживается и уходит, либо начинает вести себя так. Что он при этом думает, это мало кого волнует. Не важно, о чем люди думают, важно, что они делают. В позднем республиканском Риме был такой период, когда чиновникам разрешалось говорить все, что угодно. Вот так и здесь. Поэтому это и есть некая такая тенденция, мотивация служению. Плюс еще такие вещи, как организационная культура и так далее.

В тексте доклада упоминалась следующая литература:

Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19.

Kaplan R. S. & Norton D. P. (1992). The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71–79.

Pollitt C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4) 346–363

Hölmstrom B. (1979). Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*. 10(1):74-91

Holmstrom B. and Milgrom P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law*,

*Economics, and Organization*. 7(Special Issue):24-52

Gibbons R. (1998). Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*. 12(4): 115-132

Speklé R. F., Verbeeten F. H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*. 25(2): 131–146

Rovik K.A. (2011), From Fashion to Virus: An Alternate Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5): 631–53.

Kjaer P. and Frankel C. (2003), The Virus of Management – A Viral Perspective on Bureaucracy and Scientific Management. Working Paper, No.2003.18 (Institute for Sociology of Work, Copenhagen Business School).

Madsen D.O. and Slatten K. (2015), The Balanced Scorecard: Fashion or Virus?. *Administrative Sciences*, 5: 90–124.