

ОТВЕТСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: Введение



Астанинский хаб
государственной службы
2023

В данной работе исследуется понятие ответственного управления и его проявления в контексте государственной службы, а также различные варианты его использования в качестве концепции. В целом, ответственное управление государственными службами и со стороны государственных служб определяется их ролью в защите долгосрочных возможностей государства, в том числе путем стратегического долгосрочного мышления и защиты государственных институтов от любых попыток подорвать их, в то время как оно осуществляет бережное отношение к общественным ресурсам. Таким образом, ответственное управление может восприниматься как межпоколенческое обязательство, унаследованное от прошлого и переданное в будущее, будь то в любой общественной сфере, например, состояние природной среды – в как можно лучшем состоянии. В документе также обсуждается, как следует скорректировать ценности и модели поведения, чтобы государственная служба продолжала уделять основное внимание своим долгосрочным задачам и ожидаемым результатам развития; и как государственные служащие, будучи благоразумными защитниками долгосрочных общих интересов и коллективных активов, а также их готовность и способность в качестве управляющих могут завоевывать общественное доверие посредством последовательной демонстрации эффективности, заслуживающих доверия взглядов, поведения и взаимодействия.

Пожалуйста, цитируйте следующим образом:

ACSH (2023). Ответственное управление и государственная служба: введение. Астана: Астанинский хаб государственной службы.

© Программа развития ООН
© Астанинский хаб государственной службы 2023

Взгляды и мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения Астанинского хаба государственной службы и/или ПРООН. Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешено при наличии соответствующих ссылок.

Эбих-Иль, государственный служащий Мари, ок. 2500 г. до н.э.



На алебастровой 52-сантиметровой статуе 25 века до н.э. изображена молящаяся фигура Эбих-Иля, государственного служащего шумерским городом-государством Мари. Статуя, возможно, самого раннего стюарда в зарегистрированной истории, была обнаружена на месте храма Иштар в Мари во время раскопок между 1933 и 1975 годами. Лувр, объект АО17551: использование изображения разрешено Викимедией Коммонс (Wikimedia Commons).

Предисловие

Концепция ответственного управления включает в себе многолетнюю миссию государственной службы – сохранение долгосрочной способности госучреждений действовать на благо общества, включая ответственное отношение к общественным ресурсам. В ней четко изложена основная цель государственной службы и государственных служащих: стремление решать долгосрочные проблемы своих сограждан и своей страны, возвращая унаследованное наследие прошлого и проясняя различные альтернативы, принимая наилучшие из возможных вариантов на ближайшие годы.

Данная работа начинается с подробного введения в ответственное управление в контексте госслужбы и его различных вариантов использования в качестве концепции. Ответственное управление государственными службами и со стороны государственных служб в основном выражается в его роли в защите долгосрочных возможностей государства, в том числе путем применения стратегического перспективного мышления, и в защите государственных институтов от любых попыток подрыва, в то же время оно осуществляет должную заботу о государственных ресурсах. Таким образом, это требует выхода за пределы сиюминутного, требует определения того, как лучше всего защитить интересы будущих поколений, и борьбы за справедливость между поколениями. Следовательно, ответственное управление является межпоколенческим обязательством, унаследованным от прошлого, переданным в будущее, будь то в любой области госполитики, например состояние природной среды – в как можно лучшем состоянии.

В документе также подробно рассматриваются потенциальное влияние и последствия ответственного управления госслужбой для реформы и развития государственной службы в 21 веке, а также его потенциальное воздействие на насущные проблемы, с которыми сталкиваются современные органы госуправления. Итоговые выводы из этого обсуждения заключаются в следующем: (1) как следует скорректировать ценности и поведение, чтобы госслужба продолжала уделять основное внимание своей долгосрочной миссии и ожидаемым результатам развития страны; и (2) как действуют госслужащие в качестве благоразумных защитников долгосрочных общих интересов и коллективных активов, а также их готовность и способность в качестве управляющих завоевывать общественное доверие посредством последовательной демонстрации эффективности, заслуживающих доверия отношений, поведения и взаимодействия.

В заключении подчеркивается необходимость – актуальная сейчас более, чем когда-либо – в тесном международном сотрудничестве между государственными службами для обеспечения стран средствами для более эффективного восстановления и достижения Целей в области устойчивого развития. Каждая страна должна рассмотреть вопрос о том, как развитие ответственного управления на государственной службе может укрепить национальное доверие и легитимность.

Этот документ является еще одним вкладом Астанинского хаба государственной службы, соответствующим его мандату по обмену знаниями между странами-участницами, тем самым удовлетворяющим выраженный ими спрос на современные знания и опыт в сфере госуправления и развития государственной службы. Это также достойное дополнение к совокупности знаний о развитии государственной службе и его конечной цели, то есть действительное служение общественным интересам в приоритете над личными интересами. Громадная задача.



Алихан Байменов

Председатель Управляющего комитета
Астанинский хаб государственной службы

Выражение признательности

Данное исследование было подготовлено г-ном Максом Эверестом Филлипсом по заказу Астанинского хаба государственной службы (ACSH), бывшим руководителем Глобального центра ПРООН по совершенствованию государственной службы. Мы благодарны ему за всесторонний анализ концепции ответственного управления и форм ее реализации в государственной службе. Электронная почта: maxep@btinternet.com.

Об Астанинском хабе государственной службы (ACSH)

Астанинский хаб государственной службы является флагманской инициативой Правительства Республики Казахстан и Программы развития ООН. Он был создан в 2013 году 5 международными организациями и 25 странами: сейчас в его состав входят 43 страны-участницы. География участников простирается от Америки и Европы через СНГ, Кавказ и Центральную Азию до стран АСЕАН, демонстрируя, что партнерство для совершенствования государственной службы является постоянной и универсальной потребностью для всех стран.

Миссия Хаба заключается в содействии повышению эффективности государственной службы посредством поддержки усилий правительств стран-участниц в укреплении институционального и человеческого потенциала и, таким образом, внесении вклада в совершенствование систем государственной службы в странах региона и за его пределами.

Астанинский хаб государственной службы является многосторонней институциональной платформой для непрерывного обмена знаниями и опытом в области развития государственной службы с целью поддержки правительств в регионе и за его пределами посредством развития партнерства, укрепления потенциала и обучения по принципу «равный с равным», а также исследований, основанных на фактических данных.

Более подробная информация на сайте www.astanacivilservicehub.org.

Содержание

Предисловие.....	I
Выражение признательности.....	II
Об Астанинском хабе государственной службы (ACSH).....	II
Содержание.....	III
Ответственное управление.....	1
Институты, а не только организации.....	2
Райский сад.....	3
Ответственное управление данными.....	6
Ответственное управление: управление непредсказуемостью и пандемия COVID-19	7
Ответственное управление: искусство добиваться результата в сложных и динамичных условиях.....	7
Долгосрочная устойчивость государственных учреждений.....	8
Прогрессивное или покровительствующее?.....	8
Новое государственное управление.....	9
Культура ответственного управления.....	11
Политика ответственного управления.....	12
(Надлежащее) государственное управление.....	13
Закон о государственной службе Новой Зеландии 2020 года.....	16
Реформа в Новой Зеландии.....	17
Независимость ответственного управления в государственной службе.....	19
Аналитические доклады по долгосрочным тенденциям	20
Австралия.....	21
Принципы ответственного управления Первой нации	23
Другие страны первых наций	26
«Злободневные» проблемы и системное ответственное управление.....	27
New Public Stewardship (Новое государственное ответственное управление)?.....	28
Политическая экономия ответственного управления.....	29
Традиция ответственного управления	32
Будущее развитие.....	33
Долгосрочный общественный интерес	35
Обязанность по ответственному управлению.....	36
Системные управляющие.....	37
Непредвзятость	38
Ответственное управление и социальная политика.....	39
Уэльс.....	40
Будущее и прошлое	41
Как будет выглядеть успех?.....	41
Заключение: на пути к ответственному управлению в государственной службе.....	44

Ответственное управление

«Ответственное управление, в его лучшем выражении, могло бы стать организующим принципом для власти в обществе, выходящим за рамки экономики, и основанным на общих интересах»¹

В своей работе «Размышления о революции во Франции» (1790 г.) ирландский политический деятель Эдмунд Бёрк (1729–1797 гг.) дал известное описание государству как межпоколенческому партнерству «не только между живущими, но и между теми, кто жив, кто умер и кто еще не родился». Общественный договор возник между гражданами прошлого и настоящего; он также был органическим союзом с предками и потомками людей. Сохранение этих договорных отношений и управление ими в долгосрочной перспективе зависели от ответственных и подотчетных управляющих.

Основное значение термина «ответственное управление» подразумевает долгосрочную заботу о других, сохранение наследия прошлого и, проясняя различные перспективы будущего, принятие наилучшего возможного варианта на ближайшие годы. Слово «управляющий» (steward), происходящее от протогерманского *stīgweard*, в средневековой Европе обозначало старшего домашнего слугу (*weard*), который занимался содержанием королевского или знатного дома (*stīg*). Обязанности *stīgweard* объединяли в себе функции менеджера, администратора, надзирателя, куратора, хранителя, организатора, мажордома, попечителя и опекуна, из чего вытекает современное значение «stewardship», как ответственности за надлежащую защиту, использование и развитие активов, вверенных в качестве долгосрочной обязанности заботы их владельцами.

**Основное значение
ответственного управ-
ления – долгосрочная
приверженность обще-
ственному благу.**

Хотя концепция «ответственное управление» применяется по-разному, она имеет универсальные черты и является такой же древней, как и общество.² Этот термин существует во многих языках: например, *Welayah* **ولاية** на арабском, **प्रबंधक पद** на хинди, *intendant* на французском, а в Японии Гранд-стюард (Grand Steward) является главой Управления императорского двора.

В Великобритании члены парламента в Палате общин не имеют права добровольно выходить в отставку. Чтобы сложить с себя полномочия избранных представителей народа, они должны подать заявление о назначении на так называемую «прибыльную должность при короне», т.е. должность на государственной службе, что не позволяет оставаться членом парламента. С середины XVIII века номинальной должностью, на которую они должны быть назначены, чтобы выполнить это условие, является должность управляющего Чилтернскими округами - the Stewardship for the Chiltern Hundreds. Это древние коронные административные области в Англии, управление которыми стало формальной должностью на государственной службе к XVII веку.

Возникновение понятия «ответственное управление» в государственном секторе, как и многих концепций государственной службы, можно проследить до первых упоминаний о государственной бюрократии на клинописных глиняных табличках из Шумер и Ассирии, датируемых примерно 4500 г. до н.э.³ Одним из первых управляющих (*'agrig'* на шумерском) был Эбих-Ил из Мари, около 2400 до н.э.⁴

¹ Saltman, R., and O. Ferroussier-Davis. (2000). The concept of stewardship in health policy. Bulletin of the World Health Organisation. 78:6, p. 735.

² Арабское слово *khalifah* (**خليفة**, множ.: *Khulafā*) в Коране (например, 6:165) относится к людям как наместникам Бога на земле (англ. God's Stewards on Earth). Термин приобрел свое современное значение в государственном управлении после смерти Мухаммада в 632 году н.э., когда Абу Бакр был избран лидером мусульманской общины и принял титул Халифат Расул Аллах, «Преемника Посланника Бога». В настоящее время **خليفة** означает управляющего государством в транснациональном сообществе ислама – халифате.

³ Postgate, N. (2013). Bronze Age Bureaucracy: Writing and the Practice of Government in Assyria.

⁴ Everest-Phillips, M. (2019). Lessons from Lagash: Public Service at the Start of History and Now. In Baimenov, A., and Liverakos, P. (Eds) Public Service Excellence in the 21st Century. Palgrave Macmillan,

Добросовестная и ответственная забота о благополучии населения – это то, что составляет основу ответственного управления – и есть самая главная составляющая хорошего правительства. ... ответственность правительства за него является непрерывной и постоянной.⁵

Институты, а не только организации

Это лишь небольшая иллюстрация того, что понятие ответственного управления связано с долгой и богатой историей как в частном, так и в государственном секторе, гораздо более древней, чем непосредственно само происхождение этого слова в Средние века.⁶ Ответственное управление может отражать качества заботливого хранителя, добросовестного куратора, старательного опекуна, честного попечителя, заинтересованного администратора и ответственного менеджера коллективных активов - общих ресурсов, учреждений и организаций, систем и активов, материальных и нематериальных, государственных или частных - которые вверены совместными владельцами и заинтересованными сторонами (включая граждан, электорат и сообщества) управляющим в ответственность на долгосрочной основе.⁷

В результате возникают различные дублирующие, а иногда и противоречивые определения понятия ответственного управления в контексте государственного управления. В настоящей статье было выявлено пять различных направлений, которые позволяют судить о том, что такое ответственное управление в государственном секторе:⁸ (1) ответственное управление базируется на ответственном выполнении «фидуциарных обязанностей», предполагающих заботу о государственных ресурсах;⁹ (2) мотивация, образ мышления и отношение к работе; (3) общесистемный подход к решению сложных проблем; (4) связь с традициями ответственного управления коренных «первых народов»; (5) независимая роль: защита долгосрочного потенциала государства и поддержка непосредственных институтов управления. Для эффективного выполнения этой роли в данном исследовании рассматривается то, каким образом ценности и модели поведения, вытекающие из принципа ответственного управления, помогают государственной службе сохранять направленность и мотивацию.

Управляющие должны быть способны заглянуть за горизонт ближайшего времени, быть готовыми к возникающим рискам, уметь определить, как лучше всего защитить интересы будущих поколений, и справиться с требованиями обеспечения межпоколенческой справедливости. Такие требования лежат в основе способности осуществлять сегодня надлежащую заботу о завтрашнем дне, опираясь на долгосрочный исторический взгляд и стратегическое прогнозирование, предвидя отдаленные риски и потенциальные возможности и действуя осмотрительно – словом, проявляя должную заботу.¹⁰

Таким образом, в рамках концепции ответственного управления в государственной службе государственный сектор рассматривается в качестве разумного блюстителя дол

Singapore.

⁵ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), 2000.

⁶ Ross, A., K. Sherman, J. Snodgrass, H. Delcore, and Richard Sherman. (2016). *Indigenous Peoples and the Collaborative Stewardship of Nature: Knowledge Binds and Institutional Conflicts*. Routledge.

⁷ Armstrong, J. (1997). *Stewardship and Public Service: A Discussion Paper Prepared for The Public Service Commission of Canada*. Canada: Canadian Public Service Commission.

⁸ Компания Meta (владелец Facebook) в 2021 году пересмотрела «ценности» компании (т.е. материальные и нематериальные ценности, в том числе стандартные общие фразы?), включив в них «ориентацию на долгосрочное воздействие». Это может говорить о том, что «долгосрочные перспективы» в настоящее время (по крайней мере, на короткое время) популярны и в частном секторе, что, несомненно, может быть в значительной степени связано с широко распространенной репутационной озабоченностью по поводу экологической устойчивости и изменения климата.

⁹ Например, библейская притча о добрых слугах (см. ниже).

¹⁰ Kass, H. (1988). *Stewardship as a Fundamental Element in Images of Public Administration*. *Dialogue* 10, no. 2: 2–48; Block, P. (1993). *Stewardship. Choosing Service over Self-Interest*. San Francisco.

госрочных общих интересов и коллективных активов:¹¹ готовность и способность руководителей заслужить общественное доверие посредством последовательной демонстрации эффективности, надежного отношения (ценности, мотивации) и действий (поведение, взаимодействие).

Ответственное управление — это межпоколенческое обязательство, унаследованное от прошлого и передаваемое будущему, будь то здоровье населения или состояние окружающей среды, в максимально хорошем состоянии. Такая цепочка прав и обязанностей привела к тому, что в апреле 2021 года высший конституционный суд Германии постановил, что национальное законодательство в области климата нарушает права будущих поколений.

Эффективные управляющие думают наперед и способны критически оценивать возможное дальнейшее развитие событий. Ответственное управление обеспечивает стабильность и прогрессивный ответ на политику достижения краткосрочных выгод, ставя целью поддержание долгосрочной общественной ценности и стремясь сохранить активы в лучшем состоянии, чем они были получены, для будущих поколений.

По своей сути, ответственное управление выражает «служение превыше собственных интересов» и ответственность руководителей и сотрудников за сохранение и приумножение материальных и нематериальных активов, что включает не только организации, но и институты, такие как ценности и модели поведения. Ответственное управление подразумевает добросовестное управление активами, вверенными для общего блага, на долгосрочной основе. Ответственное управление как профессиональная и инициативная обязанность проявлять добросовестность применяется в государственном управлении. Это требует от государственных служащих явного стремления к достижению долгосрочных выгод путем прогнозирования, предвидения рисков и выявления возможностей, а также осторожного поведения - говоря вкратце, надлежащего государственного управления.

В этой связи сразу же возникает два фундаментальных вопроса, касающихся содержания понятия ответственного управления в государственной службе: обусловлена ли легитимность государственной службы исключительно избранным правительством, подразумевая, что чиновники должны действовать только в той мере, в какой они получают указания от министров? Или же, отражая свое *«де факто»* институциональное постоянство, государственная служба, помимо задач действующего правительства, несет отдельную и независимую обязанность перед будущим поколением по подготовке будущих правительств таким образом, чтобы они соответствовали своему назначению?

Хотя концепция ответственного управления может относиться к выполняемым независимо от министров обязанностям по поддержке государственных институтов в долгосрочной перспективе, компонент, касающийся сценариев развития будущего, опирается на богатое наследие прогнозирования, подчеркивая при этом, что методология направлена на понимание тенденций и прогнозирование вариантов политики.

Райский сад

Роль человечества в теологии как «наместников на земле» (stewards of the earth) глубоко переплетена с развитием государства, институтов власти и бюрократии в решении вопросов общего блага.¹² Ответственное управление в сфере окружающей среды или здравоохранения также подразумевает бережное отношение к соответствующим государственным институтам. Так, в монотеистических религиях считается, что Бог поместил Адама и Еву в Эдемский сад, поручив им особую ответственность мудро управлять творением. Это «право собственности» до сих пор используется для обоснования антропоцентрической, или ориентированной на человека, окружающей среды.

¹¹ Значение передает смысл надежного и усердного слуги. Среди синонимов с различными нюансами - исполнительное попечительство, честная опека, бескорыстное управление, этическое руководство и надлежащее управление.

¹² Например, согласно клинописным глиняным табличкам Ассирии ответственное управление послужило началом развития бюрократии.

История Иосифа в Ветхом завете представляет собой ранний пример ответственного управления, которое заслуживает доверие общества. Проданный старшими братьями в рабство, Иосиф в конце концов стал правителем Египта. Идеализированные навыки Иосифа в качестве высокопоставленного государственного чиновника включали ум, осторожность, честность, уверенность в себе и дальновидность, что позволило ему умело управлять политическим хозяином страны - фараоном:

«И сказал Фараон Иосифу, ..., так как Бог открыл тебе все сие, то нет столь разумного и мудрого, как ты: ты будешь над домом моим, и твоего слова держаться будет весь народ мой; только престолом я буду больше тебя» (Бытие 41: 38–40).

Стратегическое мышление Иосифа позволило ему предвидеть будущие тенденции и разрабатывать планы в течение семи благоприятных лет для решения проблем грядущих тяжелых времен. Благодаря этому Египет процветал, в то время как соседние страны испытывали серьезные лишения.¹³

Притча Нового Завета о трех слугах (от Луки 17: 7–10; 19: 11–27; также см. от Матфея 25:14–30) – это еще одна библейская классика об ответственном управлении, раскрывающая эту проблему. Один купец, отправляясь в дальнейшее путешествие, поручил трем работникам заботиться об его имуществе. Двое слуг ухаживали за вверенными им ресурсами и увеличивали их стоимость. Третий, опасаясь неудачи, закопал ценности в землю. Когда хозяин вернулся, он похвалил двух первых слуг и наказал третьего.

Мораль этой притчи ясна. Управляющий обязан действовать ответственно ради общего блага (в то время как от попечителя ожидается, что приоритетом будет защита активов). Те, на кого возложено ответственное управление, должны обладать способностью и стремлением к совершенствованию, где это возможно, а не терпеть неудачу из-за отсутствия возможности личной выгоды.¹⁴ Современный активный подход к ответственному управлению был озвучен в псалме «Не надейтесь на князя» (Псалом 145), и он созвучен с определением, предложенным Казначейством Новой Зеландии в 2017 году:

«ответственность за принятие общесистемного видения, охватывающего весь жизненный цикл, в отношении регулирования и применение упреждающего и совместного подхода к мониторингу и бережному отношению к системе (системам) регулирования, в рамках которой они осуществляют политические или оперативные обязанности»;

отмечая далее, что

«ождается, что регулирующие агентства будут делать все это активно, не требуя прямого указания или разрешения от соответствующего министра».

Согласно этому определению, ответственное управление осуществляется государственными администраторами независимо от прямого разрешения министра (современный эквивалент библейского купца).

В 2015 году Папа Франциск, на тот момент глава католической церкви, выпустил энциклику *«Laudato Si»* с подзаголовком «Забота об общем доме». В этом обращении к верующим всех религий он предостерег об опасности того, что человеческие потребности ставятся выше остального творения. Напротив, он предложил, чтобы развитие (это было

¹³ Еще одним важным уроком касательно ответственного управления стала мотивация. Когда учась на собственном опыте, Иосиф смог стать лучшим советником фараона, наградой ему стала внутренняя самореализация.

¹⁴ Travis, P., D. Egger, P. Davies, and A. Mechbal. (2003). "Towards Better Stewardship: Concepts and Critical Issues." In *Health Systems Performance*: 289–300. Geneva: World Health Organisation.

время, когда на смену Целям развития тысячелетия были приняты Цели устойчивого развития, или ЦУР) «понималось как ответственное распоряжение» (раздел 116). Такое «ответственное распоряжение» основывалось на культуре «*relación de reciprocidad*» (как он выразился на родном языке - «взаимоотношения») в отношении слабого (раздел 10), для заботы «обо всем сущем» (раздел 11), для творения (разделы 14 и 211), «защиты исчезающих видов» (раздел 42), для природы и окружающей среды (раздел 64), для соседей (раздел 70), «для нашей собственной жизни» (раздел 70), для хрупкого мира (с. 78), «для мира» (раздел 144), для общин и традиций коренных народов (раздел 146), для земли (раздел 146), для домов бедных (раздел 148), для тела (раздел 155), «экосистемы всей Земли» (раздел 167), «для наших братьев и сестер» (раздел 208), для заботы об окружающей среде (раздел 208), для других живых существ (раздел 211), для всех созданий (раздел 213), для общего блага (раздел 225) и для качества жизни самых бедных (раздел 232).

Ответственное управление со стороны государственной службы (и ею самой) играет ключевую роль в достижении этих целей на местном, национальном и международном уровнях. Эффективность правительства в немалой степени зависит от качества государственной службы и ее способности формулировать и реализовывать эффективную политику.¹⁵ В 2019 году ОЭСР призвала государственные службы стран-членов принять «долгосрочную перспективу при разработке и реализации политики и услуг.»¹⁶ Но как это сделать, когда политическая необходимость вытесняет долгосрочные задачи?

**Ответственное управление
означает разумное
управление активами,
вверенными на общее благо,
в долгосрочной перспективе.**

Ситуация еще больше осложняется в нынешнюю беспокойную эпоху, когда многие люди перестали инстинктивно доверять основным организациям, как государственным, так и частным. Старые университеты, научно-исследовательские организации, правительственные агентства, социальные сети - все они, с разной степенью предполагаемой честности, подвергаются сомнению в качестве надежных источников истины.

Управляющие — это надежные администраторы, которые руководствуются внутренними факторами и уважением коллег, эффективнее всего работают в организациях с благоприятной средой, в рамках которых делегируются соответствующие уровни профессиональной автономии, свободы действий и подотчетности.¹⁷ Важность, которая придается нематериальному вознаграждению государственных служащих, хотя и нередко рассматривается в качестве анахронизма, демонстрируется системами «отличия» во всем мире. Примером может служить Медаль государственной службы Новой Зеландии, которая была вручена в 2021 году десяти государственным служащим, продемонстрировавшим выдающуюся преданность своему государству. Управляющие являются таким же примером для других работников государственной службы.

Иногда термин «ответственное управление» может быть в значительной степени синонимичен таким понятиям как доверительное управление, попечительство, опекуновство или кураторство, исполнение фидуциарных обязанностей, должная тщательность, финансовая ответственность, официальная подотчетность, надлежащее использование, общественная этика устойчивого развития и мораль управления.¹⁸ Конкретные смыслы идеи ответственного управления зависят от контекста, при этом их объединяет оптимальное соотношение эффективного доверия и укорененной легитимности в целях сохранения положи-

¹⁵ van der Wal, Z. (2020). 'Chapter 2. Trends and drivers of public administration in the twenty-first century.' In Handbook on Corruption, Ethics, and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK.

¹⁶ Рекомендации ОЭСР по руководству и потенциалу государственной службы, Париж.

¹⁷ Pierre, J., and B. G. Peters. (2017). "The Shirking Bureaucrat: A Theory in Search of Evidence?" Policy & Politics 45(2): 157–72.

¹⁸ Например, систематические усилия по обучению и убеждению тех, кто выписывает противомикробные препараты, следовать научно-обоснованному подходу к назначению для того, чтобы сдерживать чрезмерное использование антибиотиков и, следовательно, развитие устойчивости к противомикробным препаратам.

тельного наследия прошлого посредством содействия долгосрочному взгляду на будущее и благоразумного действия путем предвидения рисков и возможностей.¹⁹

Для того чтобы быть эффективным управляющим, необходимо демонстрировать здравые суждения и моральный авторитет с тем, чтобы завоевать доверие и укрепить легитимность.²⁰ Государственные служащие несут ответственность за управление общественными благами, такими как чистый воздух и вода.

Ответственное управление данными

В последнее время ответственное управление в государственной службе предполагает тщательное управление данными в рамках законных целей и в течение определенного времени. Это культура управления, при которой государственные служащие (в качестве «управляющих данными») должны обращаться с персональной информацией «аккуратно и добросовестно». Ответственное управление в сфере данных подразумевает собой этику или «образ мышления», который формирует общественное доверие и легитимность.

В ответ на это правительство Новой Зеландии назначило «главного управляющего данными в правительстве» (Government Chief Data Steward), в обязанности которого входит поддержка ответственного управления в сфере данных в государственной службе, а в 2019 году Статистическим управлением Новой Зеландии – государственным статистическим ведомством – была опубликована «Рамочная стратегия ответственного управления в сфере данных». В этом стратегическом документе описывается структура, необходимая для обеспечения эффективной подотчетности и ответственности за данные, а также процессы, гарантирующие эффективный контроль и санкционированное использование активов данных. Рамочная концепция управления данными предполагает, что для понимания того, что управление это в равной степени как механизм создания возможностей, так и механизм контроля, необходимо иметь мировоззрение «ответственного управления».

Такое ответственное управление активами, вверенными ради общего блага, в долгосрочной перспективе формирует культуру управления, тщательного и ответственного создания, сбора, управления и использования данных, когда государственные служащие в качестве управляющих данными обращаются с информацией «аккуратно и добросовестно». Ответственное управление означает ответственное управление заинтересованными учреждениями, в том числе в организационных «взглядах». Статистическое управление Новой Зеландии дает характеристику эффективному долгосрочному управлению данными, направленному на завоевание доверия общественности.²¹ Предполагается, что для эффективного управления данными требуется 7 ключевых элементов, которые в значительной степени являются общими для большей части концепции ответственного управления в государственном секторе:

- 1) Стратегия и культура** – стратегия, которая обеспечивает общее видение и четкое направление, и культура, которая обеспечивает реализацию стратегии и поддерживает положительную практику управления данными;
- 2) Правила и установки** – законодательство, политика, принципы и ограничительные меры, устанавливающие границы и определяющие, каким образом должна работать система данных;

¹⁹ Moon, K., Marsh, D., Dickinson, H. and Carey, G. (2017). Is All Stewardship Equal? Developing a Typology of Stewardship Approaches. Public Service Research Group Issues Paper Series: Issues Paper No. 2. University of New South Wales, Canberra.

²⁰ «Сотрудники «все еще злятся» на увольнение постоянного секретаря и встревожены отсутствием прозрачности расходов»: Заголовок в Guardian от 23 сентября 2022 года о предполагаемом политическом вмешательстве в дела государственной службы в Казначействе (министерстве финансов) в Великобритании.

²¹ Статистическое управление Новой Зеландии. Ответственное управление в сфере данных в Новой Зеландии – ответственное и этичное управление данными и их использование, Новая Зеландия: 2019.

- 3) **Функции, обязанности, подотчетность** – структуры управления, определения функций и связанные ожидания, а также руководство;
- 4) **Возможности и качество данных** – инструменты, процессы, проекты, структуры метаданных и платформы для управления, хранения, описания и обмена данными;
- 5) **Потенциал и грамотность людей** – навыки, знания и сервисы для доступа, управления, анализа и передачи данных и информации;
- 6) **Влияние и пропаганда** – эффективные отношения и сети взаимодействия для одобрения, продвижения и поддержки надлежащей практики работы с данными;
- 7) **Мониторинг и обеспечение качества** – оценка тенденций и изменений в среде, измерение эффективности управления и адаптация инструментария управления для реагирования на меняющиеся обстоятельства или новую информацию.

Ответственное управление: управление непредсказуемостью и пандемия COVID-19

Ответственное управление: искусство добиваться результата в сложных и динамичных условиях²²

Ответственное управление реализацией государственной политики часто предполагает сотрудничество между различными культурами принятия решений в государственной службе. Ответственное управление является ключевым навыком для проводников перемен, способных держать нейтральную позицию в отношении новых идей; ломать ожидания; создавать ощущение срочности; уточнять доказательства, осведомленность и одобрения, необходимые для осуществления перемен.

В условиях кризиса министерствам приходится действовать быстро, часто одновременно реагируя на различные неотложные нужды, координировать и выполнять непосредственные приоритетные задачи, и придерживаться общеправительственной позиции. Государственные служащие должны действовать как честные управляющие. Предупредить своих политических «вождей» о потенциальных конфликтах в системе и компромиссах, которые при этом возникают.²³ Один из важных выводов, касающихся недостатков концепции ответственного управления в государственной службе в условиях пандемии, заключается в том, что правительства должны планировать, каким образом организовать в условиях кризиса гибкое ответственное управление на общесистемном уровне, позволяющее учиться в долгосрочной перспективе. Различные действия могут быть последовательными на системном уровне, например, паническая скупка средств индивидуальной защиты в начале кризиса COVID-19 в масштабах всей страны. Долгосрочные решения и инвестиции реализовывались с большой скоростью без должного учета потенциальных конфликтов, осложнений и компромиссов, которые могут быть связаны с этим. Политический вызов ответственному управлению со стороны влиятельных групп может казаться непреодолимым.²⁴ Ответственное управление начинается с этапа реализации, отличаясь от традиционных методов управления проектами тем, что открывает возможность менять

²² Statistics New Zealand. Data Stewardship in New Zealand – Responsible and ethical data management and use, New Zealand: 2019.

²³ Так, в публикации Anthony King и Ivor Crewe «Промахи наших правительств» (2013) рассматриваются ошибки правительства Великобритании, несмотря на то что Соединенное Королевство во многих отношениях является страной с хорошим управлением; а большинство британских политиков и государственных служащих считаются образцами прямоты и гражданской активности благодаря качествам ответственного управления.

²⁴ Например, в Великобритании с марта по июль 2020 года правительством были заключены новые контракты на поставку неотложных медицинских товаров на сумму 17,3 млрд. фунтов стерлингов, из них на 10,5 млрд. фунтов стерлингов напрямую без проведения какого-либо конкурса. Впоследствии вскрылись огромные растраты и возможные случаи коррупции, например закупка в апреле 2020 года пятидесяти миллионов масок для лица, которые не могли быть использованы Национальной службой здравоохранения (NHS), поскольку не соответствовали спецификациям.

направления, как тактические, так и стратегические, после начала работы по мере поступления новой информации о конкретной проблеме.

Ответственное управление можно понимать как способ гибкой настройки между изменяющимися контекстуальными реалиями и желаемыми результатами. Стратегическая цель соединить будущее с настоящим требует постоянного поиска связи между целями, методами и динамикой систем. Это требует модификации традиционных подходов.

Чиновники хорошо знают, что проще и целесообразнее планировать и завершать мероприятия в срок и в рамках бюджета, даже если проект не приводит к улучшению проблемы, для решения которой он был разработан, он часто приносит политические и (или) коррупционные выгоды. В этой связи возникает необходимость переосмыслить предположения или по-другому распределить ресурсы. Адаптивные подходы к ресурсам, полномочиям, срокам и процессу, присущие управляющим, делают возможным конструктивное сотрудничество.

Долгосрочная устойчивость государственных учреждений

Основной целью ответственного управления в государственной службе является защита долгосрочной устойчивости системы государственного управления страны и поддержка уверенности общественности в достижении этого результата, чье доверие зарабатывается эффективной работой и этичным поведением.²⁵ Принимая во внимание, что эта цель служит укреплению долгосрочного общественного доверия к государственным институтам, правительство Новой Зеландии считает, что эта функция может быть в этом плане независимой от действующего правительства.²⁶

Правительства должны быть «управляющими» своих национальных ресурсов, сохраняя и улучшая их на благо своего населения. Применительно к сфере здравоохранения это означает, что они несут конечную ответственность за тщательное управление благополучием своих граждан.²⁷

Прогрессивное или покровительствующее?

Однако ответственное управление представляет собой «волшебную» концепцию-хамелеон, то есть концепцию с очень разнообразными и часто оспариваемыми определениями. Подобная терминология широко используется в академическом и политическом дискурсе, чтобы скрыть концептуальные дилеммы и различия.²⁸

Одной из привлекательных сторон термина «ответственное управление» может быть то, что он представляет нормативную концепцию как желательную на первый взгляд.

При первом впечатлении «ответственное управление», как и «надлежащее управление», несет позитивные прогрессивные коннотации благих намерений, работы во имя высшей цели и даже самопожертвования, однако при дальнейшем размышлении может показаться покровительственным и патерналистским. Это особенно верно в том случае, когда техническая экспертиза в области ответственного управления, по-видимому, ограничивает индивидуальную свободу выбора, как, например, в отношении обязательной вакцинации или обязательного ношения масок в общественных местах во время пандемии COVID-19

Главнейшей целью ответственного управления является защита долгосрочной устойчивости национальной системы государственного управления.

²⁵ Департамент премьер-министра и кабинета министров Новой Зеландии. 2021. «Ответственное управление».

²⁶ Комиссия по государственным службам, 2019, приложение 1.

²⁷ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), с.35.

²⁸ Pollitt, C., and P. Hope. (2011). "Talking About Government: The Role of Magic Concepts". *Public Management Review* 13, no. 5: 641–58.

в 2020 году.

Кризис, связанный с изменением климата, вновь привлек внимание к вопросу межпоколенческой справедливости; в то время как пандемия COVID-19 разбудила глубокие политические разногласия по поводу доверия к правительству и того, насколько меры профилактики в области общественного здравоохранения (возможно, наиболее экзистенциальная проблема коллективных действий) могут законным образом ограничивать или лишать людей личных свобод или укреплять подразумеваемую легитимность государства. После финансового кризиса 2007–2008 годов доверие к федеральному правительству в его всегда или почти всегда правильности решений выражают не более четверти американцев.²⁹ Согласно исследованию ОЭСР в 22 странах-членах этой организации уровень доверия и недоверия примерно равны: в среднем 41,4% доверяют своему национальному правительству, а 41,4% не доверяют.³⁰

Новое государственное управление

Ответственное управление устанавливает доверие в отношении коллективного блага. Это может подразумевать регулирование в интересах благополучия посредством применения технических знаний в специализированных областях, таких как охрана окружающей среды или биомедицинская этика, а также в обеспечении соблюдения профессиональных стандартов.³¹ Например, задачей ответственного управления в сфере антимикробной терапии является оценка и улучшение практики назначения антибиотиков врачами и применения их пациентами. Другим характерным примером является Австралийский совет по управлению постельными принадлежностями (Australian Bedding Stewardship Council). Этот орган реализует схему управления продукцией для надлежащего обслуживания и ответственной утилизации кроватей и матрасов на национальном уровне.³²

Законом о государственной службе Новой Зеландии от 2020 года ответственное управление в государственной службе было поставлено во главу реформы государственной службы.³³ Это событие можно рассматривать как такое же важное, как и начало этой реформы в 1988 году. Данный закон отражал концепцию Нового государственного управления (New Public Management; NPM), современного убеждения, что «государственные служащие никогда сознательно не служат государству, а преследуют свои собственные рациональные интересы».

В рамках NPM предполагается существование проблемы взаимоотношений «принципал–агент» (владельцы и работники), так как работники имеют внешнюю мотивацию и не заслуживают доверия, и поэтому их необходимо контролировать с помощью связанных со сделкой стимулов.

В отличие от этого, в концепции New Public Stewardship (Новое государственное ответственное управление) заявляется о сильной взаимосвязи между личной удовлетво

²⁹ Pew Research Centre 2022.

³⁰ ОЭСР. (2022). Укрепление доверия для укрепления демократии: основные результаты опроса ОЭСР 2021 года о факторах доверия к государственным институтам. Это первое и наиболее полное межнациональное исследование того, что движет общественным доверием к открытым демократическим правительствам.

³¹ Hickford, Mark. (2017). "Situating Stewardship in the State Sector: Considering 'Legislative Stewardship' in Context" *New Zealand Journal of Public and International Law* 15, no. 1: 39–65.

³² В мае 2022 года Австралийский совет по управлению постельными принадлежностями подал заявку на получение пятилетнего разрешения на разработку и реализацию безвозмездной отраслевой схемы управления продукцией "Recycle My Mattress" (Переработайте мой матрас). Этот подход к ответственному управлению с использованием принципов «жизненного цикла» и «сквозного» менеджмента направлен на увеличение регенерации ресурсов и утилизацию отходов помимо захоронения, а также минимизацию воздействия на окружающую среду, здоровье и безопасность матрасов, отслуживших свой срок.

³³ Scott, R, and E. Merton. (2021). Stewardship streams in New Zealand public administration. State Services Commission.

ренностью работой и организационным успехом. При прочих равных условиях, сотрудники будут действовать как ответственные управляющие активов, находящихся под их контролем.³⁴

Рисунок 1. Теория мотивации сотрудников в рамках концепции ответственного управления

Сравнение теории агентских отношений и теории ответственного управления (адаптировано из Дэвиса, Шормана и Дональдсона, 1997 г.)		
Характеристики	Теория агентских отношений	Теория ответственного управления
• Модель человека • Поведение • Психологические механизмы • Мотивация • Социальное сравнение • Идентификация • Власть	• экономический человек • самообслуживание • потребности низкого порядка / экономические (психологические, безопасность, экономические) • внешнее • другие управленцы • приверженность слабым ценностям • институциональная (законная, принудительный, вознаграждение) • ориентированы на контроль • механизмы контроля • краткосрочная • контроль за уровнем издержек • индивидуализм • большая дистанция власти	• самореализовавшийся человек • коллективное обслуживание • потребности высшего порядка (рост, достижения, самореализация) • внутреннее • заинтересованные стороны • приверженность высоким ценностям • личная (эксперт, референт) • ориентированы на участие • доверие • долгосрочная • повышение производительности • коллективизм • небольшая дистанция власти
• Ситуационные механизмы • Философия менеджмента • Ориентированность на риск • Временные рамки • Цель • Культурные различия	• ориентированы на контроль • механизмы контроля • краткосрочная • контроль за уровнем издержек • индивидуализм • большая дистанция власти	• ориентированы на участие • доверие • долгосрочная • повышение производительности • коллективизм • небольшая дистанция власти

Источник: Davis, J., F. Schoorman, and L. Donaldson. (1997). "Toward a Stewardship Theory of Management." *The Academy of Management Review* 22, no. 1: 20–47.

Концепция ответственного управления основывается на убеждении, что мотивацию к работе на государственной службе не следует рассматривать с точки зрения ограничений и сдерживающих факторов частного сектора.³⁵ Напротив, государственные чиновничество в целом ценит идею служения общему благу, а не собственным интересам. Мотивацией для чиновников может быть стремление укрепить общественное доверие, желание обеспечить устойчивость государственной службы после завершения собственной карьеры, первостепенное значение возможности работы с коллективной ориентацией и воспитание в себе обязанности проявлять заботливое отношение, а не управлять вечно дефицитными ресурсами.

Мотивация государственной службы – готовность служить долгосрочным национальным интересам, работать для улучшения общества – представляет собой убеждения, личные ценности и установки, которые выходят за рамки личных интересов, побуждая человека заниматься полезной деятельностью для общины или общества в целом. Мотивация государственной службы играет важную роль в ответственном управлении в государственном секторе.

Исследование этоса (идеологии) государственной службы позволяет говорить, что работники государственного сектора имеют высокий моральный дух и альтруистическую мотивацию, когда они чувствуют, что работают на общее благо.³⁶ Это объясняет, почему идея ответственного управления, в основе которого лежат общие ценности и доверие, может мотивировать коллективные действия для достижения согласованных целей.

³⁴ Schillemans, Thomas. (2013). "Moving Beyond the Clash of Interests: On Stewardship Theory and the Relationships between Central Government Departments and Public Agencies". *Public Management Review* 15, no. 4: 541–62.

³⁵ Preston, L. (1998). "Agents, Stewards, and Stakeholders". *The Academy of Management Review* 23, no. 1: 9–29.

³⁶ Block, P. (1993). *Stewardship. Choosing Service over Self-Interest*. San Francisco.

Культура ответственного управления

Правительство Новой Зеландии примечательно тем, что оно открыто ставит перед собой цель построить культуру ответственного управления в рамках всей государственной службы.³⁷ Государственные служащие, как минимум, работают ради чего-то помимо своих собственных интересов, стремясь к большему всеобщему благу в качестве ответственных распорядителей активов, находящихся в их ведении. Следствием таких договорных отношений «принципал-управляющий» является то, что принципалу нет необходимости так подробно определять необходимые ресурсы и конечные результаты, основываясь на более глубоких доверительных отношениях, предполагающих согласование целей. Мотивы управляющих совпадают с целями соответствующих принципалов, для поддержки их отношений требуется меньше институциональной власти, в то время как дистанцирование власти при личном руководстве способствует лояльности и уважению, которые снижают потребность в контроле и надзоре. Ответственное управление в государственном секторе способствует привлечению на государственную службу людей с мотивацией просоциального поведения³⁸ или, цитируя Закон о государственной службе Новой Зеландии 2020 года, людей с «духом служения обществу».³⁹

Ответственное управление в государственном секторе – это обязанность поддерживать институты на долгосрочной основе “между теми, кто живет, теми, кто умер, и теми, кому предстоит родиться.”

Концепция ответственного управления возникла в 1990-х годах как критика теории агентских отношений, и, в частности, предположения о самомаксимизации. Посредством замены «агента» на «управляющего» сильная сторона концепции ответственного управления основывается на поведенческих максимакх самореализации, принадлежности, достижения, развития, ответственности и коллективных целей. Несмотря на информационную асимметрию, общие цели снижают оппортунизм со стороны управляющего. Управляющий может быть наделен большей автономией, поскольку у министра (директор) возникает меньше опасений относительно корыстных интересов управляющего. Разница между агентскими отношениями и ответственным управлением заключается в предполагаемой «самоактуализации» сотрудников. Различие проводится между внешними и внутренними мотивами, принимая, что управляющий является человеком, действующим бескорыстно.⁴⁰

Практическую реализацию принципа ответственного управления можно наблюдать в восьмидесяти пяти проектах развития Всемирного банка в подавляющем большинстве случаев в секторе здравоохранения, в которых упоминается поддержка принципа ответственного управления. Одним из примеров является пятилетний проект «Программа укрепления системы здравоохранения для достижения результатов» стоимостью 9,3 млн долларов США, начатый в 2020 году и направленный на повышение качества и эффективности профилактики и контроля неинфекционных заболеваний (НИЗ) в Самоа. Политика страны в области НИЗ основана на основных мероприятиях правительства по борьбе с НИЗ на уровне первичного здравоохранения и общин. Проект способствовал реализации национального плана действий по борьбе с НИЗ, в том числе путем укрепления ответственного управления многосекторальными программами по борьбе с НИЗ и институционального потенциала.⁴¹

³⁷ Комиссия по государственным службам Новой Зеландии, 2015, с. 7

³⁸ Perry, James L., and A. Hondeghem, (Eds). (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.

³⁹ Закон о государственной службе Новой Зеландии 2020 года, раздел 13.

⁴⁰ Van Slyke, David M. (2007). “Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government – Non-profit Social Service Contracting Relationship.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, no. 2: 157–87.

⁴¹ Проект «Программа укрепления системы здравоохранения для достижения результатов на 2020–2025 гг.» для повышения качества и эффективности профилактики неинфекционных заболеваний и борьбы с ними в Самоа.

Политика ответственного управления

Ответственное управление, как правило, представляется оптимальным в неопределенных и сложных условиях именно потому, что то, что составляет «долгосрочный общественный интерес», часто является предметом споров. Общество может иметь многочисленные и зачастую противоречивые долгосрочные интересы, которые политический процесс будет продолжать пытаться скорректировать.

В Законе Новой Зеландии от 2020 года содержится определение цели государственной службы. Оно звучит следующим образом:

Государственная служба поддерживает конституционное и демократическое правительство, позволяет как действующему, так и последующему правительству разрабатывать и проводить свою политику, предоставляет высококачественные и эффективные государственные услуги, поддерживает правительство в реализации долгосрочных общественных интересов, поощряет активную гражданскую позицию и действует в соответствии с законом.

Ответственное управление выражает политическую точку зрения, согласно которой ответственность правительства заключается в продвижении, защите и сохранении общества:

Основное утверждение заключается в том, что хотя акцент политического процесса на традиционных отношениях «принципал-агент» может создать эффективное государство, можно создать государство, которое является не только эффективным, но и благополучным, уделяя основное внимание нормативным, этически ориентированным ожиданиям ответственного управления.⁴²

Однако этот аргумент можно оспорить.⁴³ Потенциал государственных служащих как проводников общественных интересов часто осложняется политическим климатом, в котором, как представляется, мало внимания уделяется общему благу, социальной справедливости или общей жертвенности.

Ответственное управление зависит от «политического урегулирования» - того, каким образом насилие сдерживается политическим процессом, который распределяет власть и ресурсы и решает, в какой степени государственные служащие в целом соблюдают закон, или же того, в какой степени государственное управление характеризуется коррупцией.

Смелость «говорить правду власти» характеризует сильную сторону ответственного управления. Государственная служба должна стремиться действовать как культура обучения, которая требует обеспечения безопасности с тем, чтобы подвергать сомнению идеи политиков и оспаривать традиционные идеологии, в которой поощряется творчество. Ответственное управление должно поддерживаться беспристрастным духом государственной службы между конфликтующими общественными интересами. Важнейшая роль политиков и политики заключается в том, чтобы использовать потенциал концепции ответственного управления для поиска способов управления конфликтами в обществе с тем, чтобы избежать насилия, сохранить легитимность системы управления и продвигать общие интересы.

Мотивация в государственном секторе влияет на ответственное управление, включая лидерство.

⁴² Saltman R, and O. Ferroussier-Davis. (2000). The concept of stewardship in health policy. *Bulletin of the World Health Organisation*. 78:6, p.735.

⁴³ Andrews M. (2013). The limits of institutional reform in development. Cambridge: Cambridge University Press.

Для достижения этой цели ответственное управление требует постоянного доверия граждан к здравомыслию и добросовестности государственных организаций и институтов государства:

*«Внимательное и ответственное управление для достижения благополучия населения является самой сутью хорошего правления».*⁴⁴

Каждое поколение является как доверенным лицом планеты с обязательствами по бережному отношению к ней, так и бенефициаром с правами на ее эксплуатацию.⁴⁵ «Развитым» обществам необходимо вновь открыть и подтвердить приверженность сохранению этого баланса в интересах будущих поколений посредством ответственного управления межпоколенческой справедливостью и благополучием. Так, например, при нынешних обязательствах в области климатической политики, дети, рожденные в 2020 году, скорее всего столкнутся с ростом экстремальных погодных явлений, в частности волн жары больше в 2–7 раз по сравнению с людьми, родившимися в 1960 году.⁴⁶ Каким образом могут быть справедливо решены эти разные экзистенциальные вызовы для разных поколений?

(Надлежащее) государственное управление

*Внимательное и ответственное управление для достижения благополучия населения является самой сутью хорошего правления».*⁴⁷

Ответственное управление зависит от контекста государственного управления (понятие «надлежащее» появилось еще в 1990-х годах, когда Всемирный банк и другие международные агентства развития первыми начали признавать, что политика превалирует над экономикой в обеспечении роста и стабильности).⁴⁸ Ответственное управление в государственной службе поощряет чиновников смотреть за горизонт ближайшего времени, быть готовыми к возникающим рискам, защищать интересы будущих поколений, и справляться с требованиями обеспечения межпоколенческой справедливости и благополучия. Однако примечательно, что в Великобритании законодательная основа государственной службы впервые была обеспечена только в 2010 году, путем принятия Закона о конституционной реформе и управлении.

Радужная картина альтруистического ответственного управления подразумевает доверительные отношения между принципалом и управляющим. Здесь проводится различие между «надлежащим» управлением (1990-е годы) с формальным принятием решений, и системным ответственным управлением, которое предполагает создание сетей взаимодействия вокруг центрального правительства, и для которого характерно разделение общей ответственности и менее видимый контроль.

Ответственное Управление успешно развивается, если сотрудники государственной службы внутренне мотивированы ориентироваться на общество, инстинктивно придавая большое значение сотрудничеству и доверию;⁴⁹ и в то же время страдает в той степени, в какой коррупция и неэффективное правление подрывает государственное управление.⁵⁰

⁴⁴ Всемирная организация здравоохранения. (2000). Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 год. Системы здравоохранения: улучшение деятельности. Женева.

⁴⁵ Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). Rethinking governance: The centrality of the state in modern society. Cambridge UK: Cambridge University Press.

⁴⁶ Thierry, W. et al. (2021). Intergenerational inequities in exposure to climate extremes. *Science*, pp. 158-160.

⁴⁷ The World Health Organisation. (2000). The World Health Report 2000, p. 2.

⁴⁸ Всемирный банк. (2022). Будущее правительства: Переосмысление деятельности правительства в благих целях. Вашингтон.

⁴⁹ Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1): 20-47.

⁵⁰ https://issuu.com/undppublicserv/docs/politicalsettlements_report_final

Непрерывный процесс изменений стал широко распространенным во многих государственных учреждениях. Когда каждая последующая волна назначаемых внешне высших государственных служащих занимает свой пост в течение сравнительно короткого периода времени, и это мало способствует желанию соблюдать организационные традиции или инвестировать в долгосрочные отношения и профессиональные связи, необходимые для достижения стабильности в министерствах и агентствах, которые формируют этос государственной службы. Напротив, создание хаоса для того, чтобы «заявить о себе», демонстрирует то, как личные стимулы берут верх над производственной необходимостью, и демотивирует персонал (см. Рисунок 2).

Ускоряющийся темп изменений создает условия для быстрой смены персонала и политики. Краткосрочные личные и организационные стимулы могут создать атмосферу для постановки непродуманных целевых показателей, оценивающих не долгосрочные итоги, а сиюминутные изменения и поверхностные результаты. Высокопоставленные госслужащие, как правило, переходят на новые должности в течение трех лет. Это представляет собой проблему, поскольку компетентная оценка проводится редко. Лица, проводящие реорганизацию, часто не задерживаются на должности достаточно долго, чтобы довести изменения до конца. Независимые исследования в области эффективности реформы государственной службы проводятся редко.

Рисунок 2. Резюме совпадений между концепциями надлежащего государственного управления и ответственного управления

Принципы надлежащего управления (ПРООН)	Элементы эффективного ответственного управления <i>(источники перечислены на стр. 4)</i>
Участие — все мужчины и женщины должны иметь право голоса при принятии решений либо напрямую, либо через законные промежуточные учреждения, представляющие их намерения.	«Полное вовлечение заинтересованных сторон» (JNCC) «Стремление к участию общественности в разработке регуляторной политики» (CFIA) «Создать [создание] коалиций поддержки со стороны различных групп» (WHOa)
Ответственность — учреждения и процессы стараются служить всем заинтересованным сторонам.	«Инклюзивность — обеспечение того, что рекомендации получены из многих дисциплин, всех секторов и, при необходимости, международных источники» (GC) «Укрепление общественного доверия» (EPA) «Готовность мыслить и сотрудничать глобально» (GC)
Ориентация на консенсус — надлежащее управление опосредует различные интересы для достижения широкого консенсуса в отношении того, что лучше всего отвечает интересам группы, и, по возможности, в отношении политики и процедур.	
Эффективность и результативность — процессы и институты дают результаты, отвечающие потребностям, при максимальном использовании ресурсов.	«Обсуждение международных принципов безопасности и руководств, обмен информацией и предоставление экспертизы» (CFIA) «Мониторинг и оценка эффективности деятельности» (WHOb) «Пересмотр — обновление режимов ответственного управления по мере развития знаний» (GC)
Подотчетность — лица, принимающие решения в правительстве, частном секторе и организациях гражданского общества подотчетны общественности, а также институциональным заинтересованным сторонам.	«Климат... подотчетный обществу» (GC) «Сотрудничество с нашими партнерами по регулированию» (EPA)
Прозрачность — прозрачность строится на свободном потоке информации. Процессы, институты и информация напрямую доступны тем, кто с ними связан, и предоставляется достаточно информации для их понимания и мониторинга.	«Прозрачность и открытость — обеспечение прозрачности всех процессов и проведение консультаций с заинтересованными сторонами и общественностью» (GC) «Обеспечение прозрачности процесса принятия решений» (EPA) решения» (WHOb) «Генерация знания (знание способствует принятию более обоснованных решений)» (WHOb)

Верховенство закона – правовые рамки должны быть справедливыми и применяться беспристрастно, особенно законы о правах человека.	• «Климат... который предсказуем» (GC) • «Поддержание последовательности и справедливости» (EPA)
Стратегическое видение (а) – лидеры и общественность имеют широкое и долгосрочное представление о надлежащем управлении и развитии человеческого потенциала, а также понимание того, что необходимо для такого развития.	• «Определение видения и направления... политики» (WNOa) • «Формулирование стратегического направления политики» (WNOb) • «Обеспечение соответствия между целями политики, организационной структурой и культурой» (WNOb) • «Работа с набором четких ... целей (JNCC)
Стратегическое видение (б) – также существует понимание исторических, культурных и социальных сложностей, на которых основано это видение.	НЕТ ПРЯМОЙ ПАРАЛЛЕЛИ
Справедливость – все мужчины и женщины имеют возможность улучшить или сохранить свое благосостояние.	
НЕТ ПРЯМОЙ ПАРАЛЛЕЛИ	• «Надежная наука» (EPA, GC) • «Раннее выявление проблем – предвосхищение политических проблем, возникающих из новых знаний» (GC) • «Надежная база знаний, доступ к специализированной экспертизе» (GC) • «Более широкое использование социально-экономических оценок (JNCC)
	• «Ответственное управление рисками» (HC)
	• «Инструменты реализации (полномочия, стимулы, санкции)» (WNOb) • «Оказание влияния посредством регулирования и защиты интересов» (WNOa) • «Возможность устанавливать стимулы либо непосредственно, либо в рамках организационной структуры» (WNOa)

Источник: Saner, M. and J. Wilson. *Stewardship, Good Governance and Ethics* (2003). Institute on Governance Policy, Brief No. 19.

Единственным исключением, стало исследование, проведенное в 2015 году, по изучению реформы государственной службы в Соединенном Королевстве на протяжении тридцати лет. В результате был сделан вывод, что государственная служба Великобритании «обходилась немного дороже и работала немного хуже». Ни одна из заявленных целей реформы, очевидно, не была достигнута.⁵¹

Ответственное управление предлагает один из способов сохранения долгосрочных национальных и институциональных целей государственной службы в условиях возрастающей сложности и все более беспокойной атмосферы после пандемии Covid-19, когда увеличивается внимание к сиюминутным интересам в ущерб долгосрочным.

Это подтверждает теорию «принципал-агент», которая предполагает, что люди имеют внешнюю мотивацию и не заслуживают доверия, и поэтому их необходимо контролировать посредством обеспечения соблюдения условий в рамках сделки. Теория ответственного управления, напротив, утверждает, что администраторы заслуживают доверия, если они мотивированы внутренними факторами и имеют соответствующий уровень автономии, свободы действий и подотчетности. Ответственное управление, как правило, является оптимальным для неопределенных и сложных условий.⁵²

⁵¹ Hood, C., and R. Dixon. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. New York: Oxford University Press.

⁵² Schillemans, T. and K. Hagen Bjurström. (2020). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies, *International Public Management Journal*, 23:5, 650-676.

Закон о государственной службе Новой Зеландии 2020 года

Ответственное управление подразумевает необходимость уметь заглянуть за горизонт ближайшего времени, определять, как лучше всего защитить интересы будущих поколений, и решать вопросы межпоколенческой справедливости. Наиболее развернутая формулировка этого понятия применительно к любой государственной службе появилась в 2020 году, когда парламент Новой Зеландии принял Закон о государственной службе, заменивший Закон о государственном секторе 1988 года. До этого в 2013 году, в поправке к Закону 1988 года - Законе о поправках к Закону о государственном секторе 2013 года, впервые законодательно были сформулированы компоненты ответственного управления, а в разделе 1А («Цель») было дано следующее определение: «продвигать и поддерживать систему государственного сектора, которая способствует развитию культуры управления, а также проникнута духом служения обществу и действует в коллективных интересах правительства».

В разделе 4А («Роль комиссара») говорится, что это включает в себя продвижение культуры управления в государственных службах. В Разделе 2 ответственное управление определяется как «активное планирование и управление среднесрочными и долгосрочными интересами, наряду с соответствующими консультациями». Раздел 32 («Основные обязанности») описывает ответственное управление как одну из ключевых обязанностей руководителей (глав министерств): ответственное управление министерством или ведомством, включая его среднесрочную и долгосрочную устойчивость, организационное благополучие, возможности и способность давать свободные и откровенные советы сменяющим друг друга правительствам; управление активами и обязательствами от имени Короны, которые используются министерством или ведомством или относятся к ним (если применимо); и законодательство, находящееся в ведении министерства или ведомства.

Данный Закон о внесении поправок 2013 года придал новое значение концепции ответственного управления. Посредством принятия Закона о государственной службе в 2020 году Новая Зеландия вновь продолжила внедрять принцип ответственного управления как центральной темы реформирования государственной службы Новой Зеландии. Эта «революция» перекликается с предыдущими радикальными реформами Нового государственного управления в Новой Зеландии, проведенными в 1988 году.

Применение в Новой Зеландии концепции ответственного управления снижает значимость Закона 1988 года. Тогда он стал важным шагом в пересмотре системы политического устройства: страна превратилась из защищенной, регулируемой экономики с доминированием государства в открытый и конкурентный свободный рынок при левоцентристском правительстве Лейбористской партии. Это радикальное изменение имело непредвиденные последствия в виде фрагментации государственной службы и упадка ее этики. Лейбористское правительство, избранное в 1999 году, обязалось «выстроить по-новому» государственный сектор, в том числе с помощью принятия общегосударственного подхода. Реформа 2013 года была проведена при правительстве Национальной партии во главе с Джоном Ки, в то время как Закон 2020 года был принят другим лейбористским правительством во главе с Джасиндой Ардерн.

Раздел 11 Закона определяет государственную службу как службу, которая поддерживает «конституционное и демократическое правительства, позволяет как нынешнему правительству, так и последующим правительствам разрабатывать и проводить свою политику, предоставляет высококачественные и эффективные государственные услуги, поддерживает правительство в реализации долгосрочных общественных интересов, способствует активной гражданской позиции и действует в соответствии с законом».

В Новой Зеландии ответственное управление в настоящее время является одним из принципов государственной службы. В Законе о государственной службе принцип ответственного управления упоминается в разделе 12, в котором говорится, что «ответственное управление» является одним из пяти принципов государственной службы. Эти принципы применяются ко всем частям государственной службы (то есть к министерствам, ведомственным агентствам, межведомственным исполнительным советам, межведомственным предприятиям и правительственным учреждениям «агентства короны»). В государственной службе Новой Зе-

ландии ответственное управление возглавляют три центральных органа (Казначейство, Департамент премьер-министра и Кабинет министров, и Комиссия по государственной службе), которые осуществляют продвижение и поддержку принципа ответственного управления во всей государственной службе.

Ответственное управление относится к широкому спектру функциональных обязанностей и потенциала, включая: долгосрочные возможности и человеческие ресурсы; институциональные знания и информация; системы и процессы; активы; и законодательство, которым находится в ведении агентств. Более того, Закон требует от государственной службы «активного продвижения принципа ответственного управления». Руководители теперь несут ответственность перед Комиссаром по делам государственной службы за соблюдение принципа ответственного управления при исполнении всех обязанностей и функций, а также за подготовку раз в три года аналитического доклада о долгосрочных тенденциях.

Согласно разделу 52, руководители министерств и ведомственных учреждений обязаны «поддерживать» своего «министра в его работе как ответственного управляющего общественными интересами». Это включает в себя: «поддержание государственных учреждений, активов и обязательств»; «поддержание актуальности любого законодательства, находящимся в ведении их агентства»; и «предоставление консультаций по долгосрочным последствиям политики».

В соответствии с этими положениями, Комиссар по вопросам государственной службы при рассмотрении результатов деятельности руководящих государственных служащих оценивает качество реализации ими принципа ответственного руководства.⁵³ Комиссар также может рассматривать, как указано в разделе 16, степень, в которой руководящие государственные служащие, агентства государственной службы и агенты Короны «продвигают принцип ответственного управления» при подготовке новых трехгодичных аналитических докладов о положении дел в государственной службе, как того требует Закон. Целью этих аналитических докладов, как указано в Законе, является «продвижение принципа ответственного управления в государственной службе».

В документах Кабинета министров, связанных с Законом, дается три определения ответственного управления: во-первых, «соглашение о том, что руководители действуют как управляющие или опекуны своего министерства или ведомства в отношении: его среднесрочной и долгосрочной устойчивости, организационного потенциала и благосостояния, способности давать свободные и откровенные советы сменяющим друг друга правительствам; управления активами (включая законодательство и информацию) и обязательствами от имени Короны.»⁵⁴

Второе определение гласит: «активное планирование и управление среднесрочными и долгосрочными интересами, наряду с соответствующими консультациями,»⁵⁵ и, в-третьих, «активная обязанность заботиться о ресурсе, который принадлежит или существует на благо других.»⁵⁶ В соответствующем документе Кабинета министров отмечается, что «эта обязанность по продвижению принципа ответственного управления не должна ограничивать возможности министров издавать законные инструкции или уменьшать ответственность государственных служащих за выполнение этих инструкций.»⁵⁷

Реформа в Новой Зеландии

Ответственное управление может быть новой тенденцией в государственном управлении, и оно не является характерным только для государственной службы Новой Зеландии. Тем не менее, центральное положение, которое занимает принцип ответственного управления в недавно проведенной реформе государственной службы в Новой Зеландии, отражает некоторые особые факторы. Новая Зеландия смогла начать первой и далеко продвинуться на пути

⁵³ Согласно Закону 2022 года, Комиссар по делам государственных служб был переименован в Комиссара по делам государственной службы.

⁵⁴ Комиссия по государственным службам 2020, раздел 27.

⁵⁵ Комиссия по государственным службам 2020, раздел 88.

⁵⁶ Комиссия по государственным службам 2020, приложение 1.

⁵⁷ Комиссия по государственным службам 2019, рекомендация.

реформ в рамках зарождающейся парадигмы Нового государственного управления (NPM) и, возможно, сделает это еще раз (тенденция, которую можно назвать «Новое государственное ответственное управление»). Во-вторых, в 1988 году парламент Новой Зеландии принял Закон о государственном секторе. Этот законодательный акт рассматривался в общем как наиболее полное и теоретически последовательное внедрение NPM.⁵⁸ Однопалатный парламент страны позволил создать «демократическую диктатуру» политической партии, имеющей большинство, чья деятельность не ограничивается законодательными сдержками и противовесами второй палаты, которая, как правило, смягчает радикализм реформ. В-третьих, управление является неотъемлемой частью политической культуры Новой Зеландии, институционализированной в результате подписанного в 1840 году соглашения о «политическом урегулировании» с коренным народом маори, с культурой ответственного управления природой и окружающей средой.

Тридцать пять лет назад NPM, как казалось, представляла логичную и инновационную методологию комплексных системных изменений, основанную на рыночных стимулах и теории «принципал-агент». Было очевидно, что управленцы, будучи агентами, преследуют цели и интересы, которые могут отличаться от целей и интересов акционеров, а зачастую и противоречить им. Так, одним из результатов стало назначение на основе срочных контрактов генеральных директоров на должности руководителей министерств вместо постоянных секретарей, тем самым превратив их в работодателей для сотрудников соответствующих министерств. В рамках NPM считается, что слабым местом любой организации как в государственном, так и в частном секторе являются отношения «принципал-агент». Это лежит в основе дилеммы государственного управления: «всякий раз, когда одно лицо зависит от действий другого, возникают агентские отношения». Результатом этого стало использование агентом сложившегося положения в своих интересах, в частности из-за информационной асимметрии, поскольку было практически невозможно было сделать явными все соответствующие неявные знания.

Опыт Новой Зеландии в значительной степени повлиял на популярность реформ государственной службы во всем мире после 1988 года. Закон о государственном секторе 1988 года ставил целью четко определить отношения между министрами и административными руководителями министерств (в Новой Зеландии – «главные руководители») с тем, чтобы сбалансировать мотивацию руководителей министерств (агентов) и министров (принципалов). Рациональные люди максимально применяют свою индивидуальную полезность при наименьших затратах или усилиях. Иррациональными же люди считаются, если их действия не мотивированы личной выгодой. Механизмы, правила и нормы, которые помогают контролировать меркантильное поведение, часто представляют собой сложные системы вознаграждений и поощрений, с помощью которых это рыночное понимание внедряется в государственный сектор.

Предполагалось, что министры выполняют две основные роли: клиента и владельца. Роль клиента подразумевала определение товаров и услуг, которые должны были производить министерства. Роль собственника подразумевала функции управляющего государственными учреждениями. Огромное количество официальных документов о подотчетности министров, которые не были особенно заинтересованы играть роль «владельца», так же, как и парламентские комитеты, которые должны были следить за их добросовестностью. Основное внимание NPM уделялось эффективности системы, при этом ее политическая целостность замалчивалась. В первом аналитическом отчете Комиссии по государственной службе о долгосрочных тенденциях отмечалась важность «более четкого понимания недостатков модели Нового государственного управления в государственном управлении. В частности, отойти от того, чтобы относиться к гражданам как к гражданам и начать относиться к ним исключительно как к потребителям.»⁵⁹

После двадцати пяти лет действия Закона о государственном секторе 1988 года в 2013 году в него были внесены поправки, с тем чтобы донести четкое указание для руководите-

⁵⁸ Pollitt, C., and Geert Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

⁵⁹ Поддержка активной гражданской позиции: Участие общественности в управлении в будущем. Аналитический отчет о долгосрочных тенденциях Комиссии по государственной службе. Июнь 2022 года, стр.56.

лей высшего звена, что они должны поддерживать министров в их усилиях по эффективному исполнению роли «владельцев». Руководители должны были нести ответственность перед соответствующими министрами за ответственное управление министерствами. Этими обязанностями главные руководители были обязаны министрам, которые должны были выполнить свои обязательства перед парламентом действуя в качестве добросовестных управляющих ресурсами, находящимися в их ведении. В свою очередь, ответственное управление в государственной службе подразумевало обязанность инициативно и добросовестно действовать без прямого указания или разрешения со стороны министров. Упоминание принципа ответственного управления в будущем Законе о государственном секторе считалось настолько важным, что главный архивариус лоббировал включение понятия «ответственного управления информацией» в Закон о государственной службе 2020 года.⁶⁰

Проблема фрагментации государственной службы после 1988 года заставила руководителей министерств считать, что ее можно решить путем создания коллективного командного духа вместе со своими коллегами в качестве «коллективных управляющих» в государственной службе. Такое «ответственное коллективное управление» служило ориентиром для руководителей для осуществления коллективного ответственного менеджмента и отказа от политики достижения краткосрочных выгод. На законодательном уровне была учреждена Группа руководителей государственной службы с целью обеспечить, чтобы «руководители государственной службы работали как единая команда над ответственным управлением в государственной службе как единого целого.»⁶¹ Тем не менее, работа руководителей по-прежнему оценивается в значительной степени на основе их результатов как отдельных управляющих, и только затем, с учетом их вклада в работу команды.⁶² Сегодня работа в государственной службе Новой Зеландии должна оцениваться по эффективности ответственного управления наряду с традиционными критериями эффективности и результативности.

Независимость ответственного управления в государственной службе

В документах Кабинета министров Новой Зеландии определяются две цели для выполнения официальной обязанности по ответственному управлению в государственной службе, независимо от обязательств перед министрами: во-первых, это «защита и укрепление среднесрочной и долгосрочной способности государственной службы служить сменяющим друг друга правительствам. Поскольку эта цель поддерживает сменяющие друг друга правительства, она в этом отношении не зависит от действующего правительства». Вторая причина – «защита долгосрочной устойчивости системы государственного управления Новой Зеландии и поддержка уверенности общественности в этом. Поскольку эта цель направлена на поддержку общественного доверия и уверенности в государственных институтах, она в этом отношении независима от действующего правительства»⁶³ (Еще одна негласная цель - призвать министров активно поддерживать государственную службу и способствовать наращиванию ее потенциала). Этот элемент ответственного управления является обязанностью, осуществляемой независимо от министров, которая поддерживает государственные институты в долгосрочной перспективе.

Различие между поддержкой министров в их функциях ответственного управления и самостоятельными действиями в качестве управляющих далее подчеркивается в качестве обоснования политического невмешательства в назначение государственных служащих: «Ожидается, что руководители и Комиссар по делам государственной службы будут реагировать на действия действующего правительства, но при этом сохранять достаточную независимость с тем, чтобы служить долгосрочным интересам народа Новой Зеландии. Это может быть реализовано по-разному сменяющимися друг друга правительствами. Сохранение политического

⁶⁰ Комиссия по государственным службам 2020 г., приложение 1

⁶¹ Комиссия по государственным службам 2019 г.: Закон о государственной службе 2020 г.: информационный бюллетень.

⁶² Hughes, P. (2019). Reinvigorating the public service. Centre for public impact (2021).

⁶³ Комиссия по государственным службам 2019 г., приложение 1. Нормативная база государственной службы.

нейтралитета при назначении руководителей и Комиссара важно для эффективного и ответственного управления системой.»⁶⁴

«Руководители государственных служб работают как единая команда для обеспечения ответственного управления государственной службой как единого целого.»⁶⁵ Руководители защищают долгосрочную устойчивость правительства и поддерживают уверенность в ней среди общества. Поскольку эта цель направлена на поддержку общественного доверия к государственным институтам, она в этом отношении независима от действующего Правительства. Этот элемент ответственного управления является обязанностью, осуществляемой независимо от министров, которая поддерживает государственные институты в долгосрочной перспективе. Различие между поддержкой министров в их функциях ответственного управления и самостоятельными действиями в качестве управляющих связывает концепцию ответственного управления с ролью Комиссара по делам государственной службы по поддержке формирования правительства.⁶⁶ На Комиссара возложена новая ответственность за обеспечение равного доступа всех участвующих в переговорах сторон к государственной службе в рамках коалиционных переговоров по формированию нового правительства. В этом случае под ответственным управлением понимается любая обязанность, выполняемая независимо от министров, направленная на поддержку государственных институтов в долгосрочной перспективе.

Аналитические доклады по долгосрочным тенденциям

Новое положение Закона предусматривает «усиление требований к отчетности, связанной с вопросами ответственного управления и обеспечения устойчивости государственной службы». Задача этих докладов, представляемых в парламент и составляемых независимо от министров, заключается в том, чтобы показать, действуют ли правительственные министерства и агентства в качестве управляющих и в какой степени они управляют долгосрочными возможностями: «аналитические доклады о долгосрочных тенденциях подразумевают, что государственная служба должна заглянуть за горизонт, ради общего блага.»⁶⁷ Целью этих аналитических докладов по долгосрочным тенденциям является: поддержка ответственного управления таким образом, чтобы департаменты государственной службы думали о более сложных долгосрочных вопросах, стоящих перед обществом, и изучали навыки и приемы, которые могут потребоваться для реагирования на эти вопросы. Доклады, по всей видимости, будут выходить в середине каждого избирательного цикла (это может происходить через два года после выборов и за год до выборов).

Цель снова заявлена следующим образом: «Аналитические доклады – это размышления о будущем, а не политика правительства». Требование о публикации аналитических докладов является законодательно закрепленной обязанностью руководителей министерств, которая не зависит от решений министров. Они отличаются от консультаций, которые государственная служба предоставляет министрам, или от документов по отчетности и планированию,готавливаемых для парламента. Ценность аналитических докладов заключается в возможности определить и изучить вопросы, которые имеют значение для будущего благосостояния народа Новой Зеландии. Они придают новый импульс общественным дебатам по долгосрочным вопросам и могут быть полезны для принятия будущих решений - не только правительством, но и маори, бизнесом, научными кругами, некоммерческими организациями и широкой общественностью.

«Требование публиковать аналитические доклады является законодательно закрепленной обязанностью руководителей министерств, которая не зависит от решений министров. Руководители несут ответственность за обеспечение этой независимости. Это означает, что тема аналитического доклада или его содержание не должны зависеть от участия или одобрения министра. Даже если имеются признаки того, что нынешнее правительство не хочет

⁶⁴ Комиссия по государственным службам 2019 г., пункт 52.

⁶⁵ Комиссия по государственным службам 2019 г., пункт 46

⁶⁶ Комиссия по государственным службам 2019 г., приложение 1.

⁶⁷ Brook Barrington, Head of the Policy Profession, New Zealand.

фокусировать свое внимание на долгосрочном вопросе, это не должно влиять на решение министерства о включении той или иной темы в аналитический доклад». Формат аналитического доклада по долгосрочным тенденциям создан по образцу заявления о долгосрочном финансовом положении, предусмотренного Законом о государственных финансах 1989 года, согласно которому руководитель Казначейства должен готовить аналитический доклад по долгосрочным тенденциям независимо от министров и в увязке с межпоколенческими обязательствами. «Комиссар должен предоставлять доклад для министра о состоянии дел государственной службы не реже одного раза в 3 года».

«Цель аналитического доклада – содействовать ответственному управлению государственной службой». Первоначально тема доклада должна была выбираться Комиссаром и учитывать вопросы, которые, по мнению Комиссара, представляли значительный общественный интерес. Доклад может включать оценку того, «достигает ли государственная служба своей цели и в какой степени; насколько руководители государственной службы, агентства государственной службы и агенты Короны поддерживают принципы государственной службы; насколько руководители государственной службы, агентства государственной службы и агенты Короны продвигают принцип ответственного управления государственной службой, в частности, ее долгосрочных возможностей». Первый из аналитических докладов был опубликован Комиссией по государственной службе в 2022 году. Руководство по составлению аналитических докладов по долгосрочным тенденциям⁶⁸ включает в себя обзор⁶⁹, контрольный список⁷⁰, и документ о перспективном мышлении.⁷¹

Ценность этих аналитических докладов, подготовленных независимо от министров, еще предстоит доказать, при этом существуют риски «группового мышления», при которых чиновники могут поставить под сомнение политическую приемлемость концепции ответственного управления государственной службой, а решать то насколько эффективно действует то или иное министерство и ведомство в качестве управляющего будет Комиссар по делам государственной службы.

Австралия

Концепция «ответственного управления в государственной службе» впервые получила широкую поддержку в Австралии и продолжает там развиваться. Комиссия по производительности называет ответственное управление основой своей реформы в сфере предоставления услуг населению в Австралии; фонд Commonwealth Superannuation Corporation определяет принцип ответственного управления в качестве основы для доверительных отношений с членами фонда; а Австралийский фонд будущего принял эту концепцию для руководства долгосрочной стратегией управления активами. В 2017 году Департамент премьер-министра и Кабинета министров описал свою роль в контексте ответственного управления, отметив, что определенные методы могут идти вразрез с сиюминутной выгодой, но приносить более эффективные результаты для всех в долгосрочной перспективе.

Это стало возможно благодаря Закону о государственной службе 1999 года, а также Закону Австралии о государственном управлении, эффективности и подотчетности (PGPA) в 2013 году. Они способствовали тому, что государственная служба Австралии (APS) смогла ответственно использовать свой потенциал служить сменяющим друг друга правительствам, добиваться результатов и эффективно управлять, и пользоваться доверием заинтересованных сторон:

«Ответственное управление включает в себя объективные и коллективные действия, направленные на то, чтобы государственная служба могла обеспечить достижение оптимальных результатов для граждан Австралии...»

⁶⁸ <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/long-term-insights-briefings>

⁶⁹ <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2021-08/long-term-insights-briefings-high-level-overview-aug21.pdf>

⁷⁰ <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2021-08/long-term-insights-briefings-checklist-aug21.pdf>

⁷¹ <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/policy-methods-toolbox/futures-thinking>

Ответственное управление выходит за рамки избирательных горизонтов, поскольку APS выступает за эффективное управление государственными учреждениями в среднесрочной и долгосрочной перспективе для продвижения интересов Австралии и всех ее граждан. Конечными бенефициарами управления APS как сейчас, так и в будущем, является народ Австралии.

Ответственное управление связано не только с финансовой устойчивостью и эффективным и результативным управлением ресурсами, но и с менее ощутимыми факторами, такими как поддержание доверия к APS и формирование культуры инноваций и целостности при консультировании по вопросам политики.»⁷²

APS позволяет правительству поддерживать и повышать благосостояние и процветание австралийцев. Закон о государственной службе Содружества 1902 года и Закон о государственной службе Содружества 1922 года заложили законодательную основу, в то время как Закон о государственной службе 1999 года определил ценности, правила и рамки для политически нейтральной, эффективной и действенной государственной службы.

«Функции ответственного руководства Совета секретарей не отделены от обязанности служить правительству страны. В то же время ответственное руководство выходит за рамки избирательных горизонтов, поскольку APS выступает за надлежащее управление государственными учреждениями в среднесрочной и долгосрочной перспективе для продвижения интересов Австралии и всех ее граждан. Конечными бенефициарами управления APS как сейчас, так и в будущем, является народ Австралии».

Закон о государственной службе 1999 года также определил роль секретарей департаментов в контексте ответственного управления, на которых была возложена ответственность за обеспечение политически нейтрального, эффективного и результативного предоставления услуг гражданам Австралии как внутри отдельных департаментов, так и в рамках всей APS (через Совет секретарей).

«Должна быть учреждена должность Комиссара по делам государственной службы Австралии, в обязанности которого входит ... партнерство с секретарями в сфере ответственного управления APS; ... Функции секретаря департамента включают руководство, обеспечение ответственного управления внутри департамента и, в партнерстве с Советом секретарей, в рамках всей APS; ... Совет секретарей отвечает за управление APS».

Эти функции ответственного управления не были отделены от обязанности служить действующему правительству. Однако эта роль выходила за рамки избирательных горизонтов. «APS выступает за эффективное управление государственными учреждениями в среднесрочной и долгосрочной перспективе для продвижения интересов Австралии и всех ее граждан. Конечными бенефициарами управления APS как сейчас, так и в будущем, является народ Австралии».

Закон о государственной службе 1999 года определил ценности, правила и рамки для политически нейтральной, эффективной и действенной государственной службы. В этом Законе также была определена роль секретарей департаментов, на которых была возложена ответственность за обеспечение политически нейтрального, эффективного и результативного предоставления услуг гражданам Австралии как внутри отдельных департаментов, так и в рамках всей APS (через Совет секретарей).

⁷² Отчет о состоянии государственных служб 2018–2019 гг.

На институциональном уровне ответственное управление предполагает объективные и коллективные действия, направленные на то, чтобы государственная служба могла обеспечить достижение оптимальных результатов для граждан Австралии. Ключевым аспектом этого, как скромно заявлено, является «непоколебимая сосредоточенность» на результатах политики и программ, которые обеспечивают общественное благо на эффективной и действенной основе. Как результат, ответственное управление подразумевало, что государственная служба должна работать в более тесном сотрудничестве над разноплановыми проблемами, стоящими перед Австралией. По всей видимости, независимая оценка того, насколько эффективным это было, не проводилась.

Ответственное управление может способствовать предоставлению свободных и смелых советов правительству с целью информирования и помощи в разработке и реализации государственных приоритетов, наряду с тем вниманием, которое уделяется государственному управлению, устойчивости и производительности учреждений государственного сектора. В итоге ответственное управление обеспечивает подотчетность перед австралийским сообществом, которому служит APS.

Обязанности APS в контексте ответственного управления включают обеспечение непрерывного внимания к будущему развитию Австралии и будущим потребностям австралийского общества, что позволит гарантировать актуальность и готовность государственной службы выполнять свою роль: служить правительству, парламенту и обществу Австралии:

«Принцип ответственного управления имеет решающее значение. Служа правительству, парламенту и обществу, APS выполняет многочисленные законодательные, политические, сервисные и управленческие функции. Эта функция ответственного управления накладывает сегодня и в будущем ответственность перед народом Австралии, и APS должна обеспечить непрерывность цели и сосредоточиться на результатах в условиях меняющегося политического климата. На институциональном уровне ответственное управление предполагает объективные и коллективные действия, направленные на то, чтобы государственная служба могла обеспечить достижение оптимальных результатов для граждан Австралии. ... В результате, в сегодняшних условиях ответственное управление требует от государственной службы работать в более тесном сотрудничестве над разноплановыми проблемами, стоящими перед Австралией».

«Ответственное управление может способствовать предоставлению свободных и смелых советов правительству с целью информирования и помощи в разработке и реализации государственных приоритетов, наряду с тем вниманием, которое уделяется государственному управлению, устойчивости и результативности учреждений государственного сектора. В конечном итоге, ответственное управление обеспечивает подотчетность перед австралийским сообществом, которому служит APS».

Принципы ответственного управления Первой нации

В последние годы Новая Зеландия опирается на понятие маори об ответственном управлении, связи прошлого и будущего, духовного и материального (уважение к наследию «Первой нации» также оказало особое влияние на законодательство Канады и Австралии). Реформы 2020 года «направлены на объединение государственной службы в целях осуществления ею обязанности по ответственному управлению для поддержки отношений Короны и маори.»⁷³

⁷³ Комиссия по государственным службам. Обзор законодательства о государственной службе. (2019).

Ответственное управление способствует тому, чтобы нынешнее поколение, «смотря в прошлое, чтобы определить будущее», заботилось о правах и интересах еще не родившихся поколений, другими словами, чтобы люди передали землю по крайней мере в таком же хорошем состоянии, в каком они ее унаследовали.

Коренным народам часто ставят в заслугу то, они мыслят в долговременной перспективе. Устойчивые методы управления экосистемами планеты встречаются среди разных коренных народов, например, система ахупуаа на Гавайях или система управления землей тапере на островах Кука. Так, Ирокезы в Северной Америке требовали от старейшин своего племени думать на семь поколений вперед (около ста пятидесяти лет) чтобы понять, принесут ли решения, принятые сегодня, пользу их потомкам через семь поколений в будущем. Данный «Принцип седьмого поколения» часто ассоциируется с современной концепцией «устойчивого развития», но имеет более широкий контекст:

«При каждом обсуждении мы должны учитывать воздействие на седьмое поколение... даже если для этого нужно иметь кожу толщиной с кору сосны. Смотрите и слушайте о благополучии всего народа и всегда имейте в виду не только нынешнее, но и грядущие поколения, даже тех, чьи лица еще скрыты под поверхностью земли - нерожденных будущего народа.»⁷⁴

В 2008 году конституция Королевства Бутан была пересмотрена с тем, чтобы прямо решить вопрос межпоколенческой справедливости:

«Вклад в защиту природной среды является основной обязанностью каждого гражданина [Статья 5].

Правительство осуществляет надлежащее управление денежной системой и государственными финансами. Оно обеспечивает, чтобы обслуживание государственного долга не ложилось чрезмерным бременем на будущие поколения». [Статья 14].

Акцент в западном понимании ответственного управления на эффективном и рациональном использовании ресурсов часто противопоставляется предполагаемому вниманию в рамках незападной концепции ответственного управления, которое уделяется учету духовных, долгосрочных экологических целей и устойчивых ценностей. Это особенно ярко проявляется в Новой Зеландии. Там «Первая нация» - племена маори, признанные в соответствии с основополагающим конституционным документом, Договором Вайтанги 1840 года⁷⁵ - признана *tangata whenua* (основными хранителями любой данной территории, буквально «люди земли») и продвигает маорийскую концепцию *kaitiakitanga*, которая переводится как «ответственное управление».⁷⁶

**Каждый житель Бутана является
доверенным лицом природных
ресурсов и окружающей среды
Королевства на благо нынешнего
и будущих поколений ...**

Конституция Бутана 2008 года

Благодаря этому принцип ответственного управления встроен в реформу государственной службы Новой Зеландии таким образом, который не имеет аналогов во всем

⁷⁴ Закон 28 Ирокезского народа.

⁷⁵ Согласно второй статье Договора Вайтанги 1840 года, «Королева Англии соглашается защищать вождей, подплемена и весь народ Новой Зеландии в безоговорочном осуществлении их власти над своими землями, деревнями и всеми их сокровищами». Сравните это, например, с Актом об индейцах Канады 1876 года.

⁷⁶ Welch, E., and W. Wong. (1998). "Public administration in a global context: bridging the gaps of theory and practice between western and non-western nations." *Public Administration Review*, 1998: 40-49.

мире, и в значительной степени эта концепция вытекает из исторического опыта Новой Зеландии. Понятие *Kaitiakitanga* может иметь разные значения - опекунов, обязанность заботиться, управление ресурсами, связь прошлого и будущего, а также связь между духовным и материальным. Слово, производное от *tiaki*, имеет основное значение «охранять», но может также означать «хранить, сохранять, оберегать, способствовать, защищать, укрывать, следить»; *tiaki* означает «ответственность или обязанность, а не право собственности», и невыполнение *kaitiakitanga* приводит к потере *mana* («власти, престижа»). *Kaitiaki* означает опекун, хранитель, спаситель, консерватор, приемный родитель, защитник; он используется в концепции охраны неба, моря и земли. *Tanga* означает опекунов, сохранение, сбережение, воспитание, защиту и укрытие.

Поэтому процесс и методы защиты окружающей среды и заботы о ней называются *kaitiakitanga*, что, по-видимому, отражает различные характеристики, передающие понятие «Stewardship» (ответственное управление) в английском языке. Правительство Новой Зеландии использует понятие «ответственное управление» как взаимозаменяемое с *kaitiakitanga* в *Te Reo Māori*, языке коренного населения и официальном языке Новой Зеландии, который выражает мировоззрение народа Маори. В контексте соглашения по совместному государственному управлению между Маори и Коронай в Новой Зеландии *Kaitiakitanga* является важным принципом, определяющим предпочтительные традиционные способы защиты ресурсов, осуществления обязанностей, определения ответственности и защиты интересов будущих поколений.

Kaitiakitanga определяет то, каким образом концепция ответственного управления выражается в положениях и практике государственного управления Новой Зеландии. Нюансы понятия *kaitiakitanga*, как и концепции ответственного управления, включают в себя широкий спектр связанных с этим представлений: управление ресурсами и администрирование; устойчивое развитие; власть от «принципа духовной жизни»; *tapu* – «святость, обособленность»; государственное управление и защита. В результате на принцип ответственного управления в Новой Зеландии повлияли доколониальные концепции государственного управления коренного населения, основанные на культуре маори, а ответственное управление в рамках современного государства стало отражать эти традиции и ценности. Подобно английскому «stewardship» (ответственное управление), *Kaitiakitanga* представляет собой уравнивающую концепцию, которая «сплетает исторические и родовые, экологические и социальные нити идентичности, цели и практики». Разграничение между духовным и материальным проводится не так резко, как в западных представлениях.⁷⁷

Переключаясь с Эдмундом Берком, концепция *Kaitiakitanga* имеет четкий временной аспект, касающийся как прошлого, так и будущего: управление отношениями между людьми в прошлом, настоящем и будущем для защиты интересов будущих поколений, также подчеркивающий важность предков для племенной идентичности. До 1840 года частная собственность как понятие было чуждым, а «ресурсы земли не принадлежали человеку, скорее человек принадлежал земле».

Термин «ответственное управление» впервые был упомянут в законодательстве Новой Зеландии в Законе об охране природы 1987 года, а в настоящее время он встречается в 39 актах парламента. Статьи, излагающие толкование термина *kaitiakitanga*, как правило, ссылаются на «этику ответственного управления», например: «*Kaitiakitanga* означает осуществление опеки ... над природными и физическими ресурсами; и включает в себя этику ответственного управления.»⁷⁸ Согласно разделу 7 данного Закона, все лица, выполняющие функции и полномочия по управлению использованием, развитием и охраной природных и физических ресурсов, обязаны «уделять особое внимание» принципам *kaitiakitanga*.

⁷⁷ Forster, Margaret. (2011). "Kaitiakitanga: A Māori Environmental Ethic." In *Mana Tangata: Politics of Empowerment*, edited by Huia Tomlins-Jahnke and Malcolm Mulholland. Wellington: Huia Publishers, 2011; Kamira, Robyn. "Kaitiakitanga: Introducing Useful Indigenous Concepts of Governance," 499–507. Brunswick East: Royal Australian College of General Practitioners RACGP, 2003; Marsden, Māori. "Kaitiakitanga: A Definitive Introduction to the Holistic World View of the Māori." In *The Woven Universe: Selected Writings of Rev. Māori Marsden*, 54–73. Otaki: Estate of Rev. Māori Marsden, 2003.

⁷⁸ Закон об управлении ресурсами 1991 года, раздел 2.

«*Kaitiakitanga* означает осуществление опеки; и, в отношении любых рыбных ресурсов, включает этику управления, основанную на природе ресурсов...»⁷⁹ Министерство окружающей среды Новой Зеландии было главным сторонником реализации концепции ответственного управления в рамках государственной службы Новой Зеландии, заявив в 2010 году, что цель политики этого ведомства заключается в том, чтобы «новозеландцы были уверены в разумном менеджменте, ответственном управлении и устойчивости моря и океана Новой Зеландии, поддерживали эти процессы и участвовали в них» (Министерство охраны окружающей среды, 2010, стр. 164).

Благодаря Закону об управлении ресурсами концепция *kaitiakitanga* получила законодательно закрепленное определение. Оно было дано в разделе 2(1) Закона об управлении ресурсами как «осуществление опеки; и в отношении ресурса предусматривает этику ответственного управления, основанную на природе самого ресурса». Данное определение было еще раз прописано в Законе 1997 года о поправках к Закону об управлении ресурсами как «осуществление опеки с помощью ... этики ответственного управления». Принципы *Kaitiakitanga* также используется в здравоохранении и управлении окружающей средой.

Другие страны первых наций

В Австралии аналогичную роль сыграл Закон о земельном титуле коренных народов 1993 года. Как поясняется в преамбуле к этому закону, его цель заключалась в том, чтобы:

«Обеспечить, чтобы аборигенные народы и жители островов Торресова пролива получили полное признание и статус внутри австралийской нации, к чему история, их прежние права и интересы, а также их богатая и разнообразная культура дают им полное право стремиться».

В Канаде «права аборигенов» (фр. *droits ancestraux*) относятся к правам, которые коренные народы унаследовали от своих предков, например право охотиться и ловить рыбу на определенной территории, в отличие от «договорных прав», прописанных в соглашениях между коренными народами и государством. Как договорные права, так и права аборигенов защищены разделом 35 Конституции Канады 1982 года.

Это влияние на управление отражает мышление Альдо Леопольда (1887–1948), «первопроходца» в области современной охраны природы, который полагал, что ответственное управление землей коренится в этике или поиске высшего смысла: «...что человек является членом сообщества взаимозависимых частей. Этика деятельности на земле просто расширяет границы сообщества, включая в него почвы, воды, растения, животных, или обобщенно: землю». Человек не отделен от природного сообщества, а является его частью и зависит от него, и обязан заботиться о нем как о едином целом. Таким образом, ответственное управление может стать дальновидным даром для нынешнего и будущих поколений.

Статья 25 Декларации ООН о правах коренных народов (Генеральная Ассамблея ООН, Декларация ООН о правах коренных народов: Резолюция A/RES/61/295, принятая Генеральной Ассамблеей), закрепляет и защищает данный принцип ответственного управления в отношении общин коренных народов мира:⁸⁰

«Коренные народы имеют право поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями, водами и морскими прибрежными водами, а также другими ресурсами и нести свою ответственность перед будущими поколениями в этом отношении».

⁷⁹ Закон о рыболовстве 1996 года, раздел 2.

⁸⁰ Генеральная Ассамблея ООН, Декларация ООН о правах коренных народов: Резолюция A/RES/61/295.

Увязав принципы ответственного управления с конкретными аспектами фидуциарной или управленческой компетенции, данная концепция опирается на технические знания, управление рисками и использование научных данных. Ответственное управление «должно быть независимым и автономным от политического влияния с тем, чтобы гарантировать непредвзятость экспертизы и оценки». Ответственное управление полагается на точную информацию, надлежащим образом разработанные показатели эффективности, а также надежную и компетентную официальную статистику. Это согласуется с позицией правительства Канады, согласно которой «ответственное управление» означает, что «решения руководителя должны объединять интегрированную информацию о финансовых и нефинансовых результатах деятельности» (Commonwealth Secretariat 2003, p. 80).

«Злободневные» проблемы и системное ответственное управление

Неудачи в государственной политике слишком часто обусловлены сложностью контекста и процесса разработки политики. Чем шире временной горизонт, чем сложнее проблема, тем меньше вероятность того, что государственная служба сможет самостоятельно найти решение. Взаимосвязанность и возникновение комплексных «злых проблем» в 21 веке требует создания потенциала уже сейчас на благо будущих поколений.

Основное внимание в ответственном управлении уделяется долгосрочным конечным результатам в таких ключевых областях политики, как невозобновляемые природные ресурсы, реформа образования, эпидемия ожирения, изменение внутренней энергетической инфраструктуры и киберпреступность, изменение климата, повышение уровня моря, массовая миграция, глобальные пандемии и истощение ресурсов, которые стали настолько сложными, что ни одна страна в одиночку не может решить все «злые» проблемы. Как результат, возрастает роль правительства, которое призвано осуществлять ответственное управление на уровне политики для защиты коллективного благосостояния. Ответственное управление требует сохранения равновесия между индивидуализмом, в крайнем случае минимальной ответственности государства, и «опекунствующим государством».

В условиях все более нестабильного и взаимосвязанного мира правительства оказываются неспособными направлять или реализовывать эффективные ответные меры на сложные «злые» проблемы и пересматривают свою нынешнюю командно-административную роль в качестве «системных управляющих»: содействовать и рекомендовать, а не обеспечивать или направлять.⁸¹

В результате государственная служба все чаще рассматривает свою роль как «ответственное управление системой». Характер и конечные результаты политики часто адаптируются различными заинтересованными сторонами, работающими вместе. Такой подход к ответственному управлению системой подразумевает контроль со стороны политиков за тем, как политика формируется и направляется в нужное русло для достижения политически желаемых результатов.»⁸²

Системное ответственное управление обеспечивает важный подход к работе в условиях сложности задач в рамках всего правительства, признавая, что министры не могут контролировать сложные результаты, но могут постоянно адаптироваться и учиться с учетом отношений в сложных системах. Системные управляющие, отвечающие за долгосрочное качество, устойчивость и результаты системы услуг, работают больше на уровне отношений, чем на уровне сделки.

Изменения в подходах к государственному управлению, обусловленные этими преобразованиями, ставят под вопрос фундаментальные предположения, заложенные в формулировке лидерства. Ответственное управление здравоохранением подразумевает широкую ответственность за функционирование системы здравоохранения в целом и, в

⁸¹ Секретариат Содружества, Отдел управления и институционального развития. Канадский опыт реформы управления государственным сектором (1995-2002 гг.). Секретариат Содружества, 2003 г.

⁸² Hallsworth, M. (2011). "System Stewardship: The Future of Policy Making? Working Paper." London: Institute for Government.

конечном счете, за здоровье населения. То же самое касается и образования, и других секторов. Эти задачи требуют политической воли.

Более скромный подход к стратегической роли лидеров в том, как организации адаптируются к изменяющейся среде, может означать меньшее внимание к индивидуальным характеристикам на вершине организаций. Понимание роли всех сотрудников как управляющих подразумевает принятие долгосрочной перспективы, прогнозирование и предвидение рисков и возможностей, а также благоразумные действия – говоря кратко, демонстрацию ответственного управления.

Ответственное управление подразумевает коллективную ответственность, противоположную чрезмерной роли личного руководства: личное руководство иерархично и способствует зависимым отношениям, в то время как в фокусе ответственного управления лежат отношения, взаимность и участие, а также устойчивая связь с людьми.

Ответственное управление позволяет задуматься о том, насколько следует отказаться от руководства в пользу партнерства, расширения прав и возможностей и служения, сохраняя подотчетность без контроля или подчинения. ОЭСР определяет лидерские способности, необходимые для решения сложных политических задач: руководство, основанное на ценностях, открытое вовлечение, сетевое сотрудничество и организационное ответственное управление на уровне организации.

Ответственное управление требует от политических лидеров находить общую почву для проведения реформ, однако коллективное лидерство, как правило, более эффективно, чем индивидуальное.⁸³ Создание института старшей государственной службы, возможно, способствовало бы снижению иерархических преимуществ ответственного управления.

Требуется ли ответственное управление новой нормативной базы функционирования государственных служб, которая бы отражала их неизменность, ценности, цели и то, каким образом эти органы управляются и несут ответственность? Снижение доверия общества к правительствам во всем мире может вызвать скептицизм в отношении готовности и способности государственных администраторов заслужить доверие общества посредством эффективного и этичного выполнения государственных функций.

Неудачи ответственного управления подразумевает отсутствие должного и бережного отношения, даже если управляющие действуют правильно с технической и процедурной точки зрения: легитимность, лежащая в основе управления, требует, чтобы эффективность и результативность были основаны и подчинены этике: агент должен обеспечивать интересы и благополучие принципала, будучи при этом этичным. Эти критерии часто находятся в конфликте друг с другом: поэтому быть хорошим управляющим представляется труднодостижимой задачей.

Ответственное управление означает активное управление этическими решениями и моральными принципами других людей: «Не замечая всего этого», принцип ответственного управления оказывается подорванным, попечительство предано забвению, и возникает институциональная коррупция.»⁸⁴

New Public Stewardship (Новое государственное ответственное управление)?

Теория агентских отношений (см. Рисунок 1) предполагает, что сотрудники являются индивидуалистическими, оппортунистическими и корыстными. В противоположность этому, в теории ответственного управления подчиненных представляют как сторонников коллективизма, ориентированных на

New Public Stewardship
– это реакция на
ограничения Нового
государственного
управления.

⁸³ Brown, A. (2014). The Myth of the Strong Leader.

⁸⁴ Всемирная организация здравоохранения, 2000 г., с. 121.

организацию и заслуживающих доверия.⁸⁵ Управляющие уделяют особое внимание внутреннему вознаграждению, как, например, возможности для личностного роста, профессиональных достижений и самореализации. Управляющие, как правило, в большей мере привержены обеспечению долговечности организации и ее ценностям в течение длительного периода времени, имеют более широкую ценностную базу и веру в цели организации.⁸⁶

Основное различие заключается в различии между внешней и внутренней мотивацией. Управляющий как человек, действующий бескорыстно, отражает оспариваемое мнение о том, что человеческая мотивация является альтруистической по своей природе. Ответственное управление предполагает не корыстный, а самоактуализирующий взгляд на людей, направленный на поддержку политики и потенциала к обучению. В нем ценится личное, организационное и общественное развитие и оно способствует долгосрочным перспективам.

При ответственном управлении формальная подотчетность сохраняется, при этом делается новый акцент на нормативных концепциях:

«Ответственное управление зависит не столько от определения границ ответственности управляющих, сколько от наличия у них правильной мотивации и ценностей - таких как уважение, альтруизм, самопожертвование, забота, смирение, сотрудничество и моральная смелость.»

Ответственное управление может способствовать укреплению прозрачности, обеспечивая ясность в отношении того, каким образом принимаются решения и оцениваются программы. Ответственное управление развилось из традиционных фидуциарных механизмов управления, задуманных как отношения «принципал–агент», в том смысле, что управляющие «сохраняют подотчетность перед обществом в целом».

«Этичное ответственное управление» возникает там, где должностные лица зарабатывают доверие путем демонстрации своей приверженности принципам ответственного управления. Обучающиеся организации требуют создания культуры и систем, в которых сотрудники помогают формировать будущее своей организации.

«Обязательство по ответственному управлению еще раз подтверждает, что чиновники управляют министерствами от имени нынешних и будущих министров и, в конечном счете, всех граждан. Эта ответственность подразумевает, что руководители должны активно планировать и управлять в среднесрочных и долгосрочных интересах» и оставить министерства в лучшем состоянии, чем когда они вступали в должность.⁸⁷

Политическая экономия ответственного управления

В качестве примера ориентированных на будущее государственных служб, которые хотя и не приняли на вооружение идею ответственного управления, однако могут служить хорошим примером важности качества государственной службы, можно привести Сингапур. Этот островной город-государство отличается беспристрастностью, отзывчивостью и инновационностью, работая на благо нации и ставя во главу угла общественное благо. Также же примером может

“Мы заимствуем будущее у наших внуков.”

служить государственный сектор стран Северной Европы, где особое внимание уделяется

⁸⁵ Albanese, R., M. T. Dacin, and I. C. Harris. (1997). “Agents as Stewards”. *Academy of Management Review* 22(3): 609–11.

⁸⁶ Scott, R. (2019). “Service, Citizenship, and the Public Interest: New Public Service and Our Public Service Reform.” SSC Discussion Paper, 1–33.

⁸⁷ Foreman, Madeleine. (2016). “Working Paper 2016/01: History of Strategy Stewardship in the New Zealand Public Service 1980–2016”. Wellington: McGuinness Institute.

мотивации в государственной службе, профессиональным рабочим ценностям и компетентности. В скандинавских странах государственные служащие играют ключевую роль в укреплении доверия и социальной сплоченности.

В Ирландии действует Программа партнерства в государственном управлении, направленная на «расширение возможностей поставщиков услуг, работающих непосредственно с клиентами с тем, чтобы они могли принимать больше решений, обеспечение большей доступности государственных услуг, поощрение расширения сотрудничества между органами государственного сектора и поддержка инноваций и изменений в государственной службе». Она позволит выполнить обязательства в рамках реформ, изложенных в Соглашении о стабильности государственной службы на 2018–2020 гг.⁸⁸

Государственная служба нуждается в возрождении чувства эффективного и честного государства, для реализации правительственных программ при сохранении долгосрочной жизнеспособности государственных институтов. Это позволит четко обозначить обязанность по ответственному управлению государством, возлагаемую на всех государственных служащих. Министры должны предлагать позитивное видение будущего государственной службы и воздерживаться от популистских нападок на этот институт (который существует для того, чтобы выполнять поручения министров) с тем, чтобы возродить доверие и привести к большему взаимному политическому и административному уважению.

Государственная служба, в своем лучшем проявлении, формирует ответственное управление государством на долгосрочной основе, в то время как министры обеспечивают политический контроль исполнительной власти над бюрократией: «пришло время установить более сильное понятие ответственного управления применительно к государственной службе. Демократический контроль при установленной законом ответственностью за долгосрочное благополучие государства полностью соответствует процветающей и плюралистической демократии... Если в ответ на исключительно непростой период государственная служба будет отвечать повышением своего потенциала в качестве управляющих государством, то это принесет пользу будущим правительствам, независимо от их политической принадлежности, и, в конечном счете, гражданам, которых они представляют.»⁸⁹

Ответственное управление — это работа в процессе исполнения, незавершенная и никогда не являющаяся предметом самоуспокоенности или комфорта, и поэтому это ответственность, взятая на себя без явного указания или разрешения министра. Таким образом, укрепление потенциала не является вопросом эффективности и результативности. Скорее, это необходимо для того, чтобы правительства были лучше подготовлены к будущим вызовам.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) приняла концепцию ответственного управления, характеризующую ответственные системы общественного здравоохранения: «правительства должны быть «управляющими» своими национальными ресурсами, поддерживая и совершенствуя их на благо населения». В здравоохранении это означает, полную ответственность за тщательное управление благосостоянием граждан. Ответственное управление здравоохранением это основа основ хорошего правительства.»⁹⁰

⁸⁸ Наша государственная служба 2020 г.

⁸⁹ Thomas, A. (2022). After Boris Johnson: What Now for The Civil Service? 2022. The Institute for Government.

⁹⁰ Всемирная организация здравоохранения, 2000, с. 117.

Рисунок 3. Возможные конечные результаты, связанные с ответственным управлением в государственной службе

Государственная служба (ГС) - долгосрочный фокус, министры - краткосрочный: ▶ ГС мешает цикл политических выборов ▶ Министры не согласны с ГС в выборе тем для аналитических докладов по долгосрочным тенденциям ▶ Отсутствие поддержки со стороны политических лидеров	ГС - долгосрочный фокус, министры – долгосрочный: ▶ Независимая ГС готовит будущее ▶ Поддержка со стороны политического руководства ▶ «Владение» государственными учреждениями. ▶ ГС и правительство сотрудничают – пример: Соглашение о стабильности государственной службы Ирландии на 2018-2020 гг.
ГС - краткосрочный фокус, министры – краткосрочный: ▶ Политики и чиновники постоянно ведут борьбу с краткосрочными кризисами ▶ Никаких беспристрастных советов ▶ Министры используют ГС в качестве «козла отпущения». ▶ Высшие должностные лица создают «вечную революцию» по реорганизации, подрывая ГС	ГС - краткосрочный фокус, министры – долгосрочный: ▶ Политическая поддержка ГС в долгосрочной перспективе ▶ У ГС отсутствует ощущение цели

Роль правительства в ответственном управлении окружающей средой заключается в обеспечении устойчивости общих ресурсов, находящихся в доверительном управлении для общего блага на бессрочной основе. «Ответственное управление экосистемой» направлено на снижение уязвимости, повышение адаптационного потенциала и укрепление устойчивости, а «ответственное управление землей» подразумевает согласование экологического менеджмента с социальным равенством с целью решения проблемы «неравных властных отношений, ограничительных институциональных механизмов, неравных и несправедливых экономических стратегий».

Насколько, однако, понятие «ответственного управления» проникло в систему государственной администрации Новой Зеландии? Сферу профессиональной политики возглавляет Департамент Премьер-министра и Кабинета министров и, следовательно, он осуществляет общее руководство в области ответственного управления политическим консультированием. В то же время Комиссар по делам государственной службы руководит государственной службой и созывает заседания Группы руководителей государственной службы (коллективных управляющих государственной службой).

Комиссия по делам государственной службе и другие центральные агентства оказывают методическую помощь государственным служащим по «ответственному управлению» в качестве одного из пяти основных принципов государственной службы, которые применяются ко всем аспектам государственной службы в целях «активного продвижения ответственного управления» и устанавливают широкие цели ответственного управления государственной службой, такие как «долгосрочное ... поддержание государственных учреждений, активов и обязательств» и «предоставление консультаций по долгосрочным последствиям политики».

Однако даже в странах с эффективной демократией в настоящее время доверие к институтам испытывают менее половины граждан, в том числе только 46% в Германии, 45% в Испании, 44% в Великобритании и 43% в США.⁹¹

⁹¹ <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer>

Разделение обязанностей в рамках ответственного управления, когда государственная служба поддерживает министров в выполнении ими обязанностей по ответственному управлению, а министры в свою очередь несут встречную обязанность по ответственному управлению государственной службой, которая в свою очередь имеет собственные и самостоятельные обязанности по обеспечению ответственного управления, создает политические проблемы для ответственного управления. Государственные служащие уже давно представляют свою роль как опекунов. Это подкрепляет Закон о государственной службе, хотя и таким образом, чтобы не противодействовать министрам. Однако независимость при исполнении обязанностей по ответственному управлению может оказаться наивной: что происходит, когда политические задачи носят краткосрочный характер, а ответственное управление явно ориентировано на долгосрочную перспективу?

На практике ответственное управление является сложной задачей, поскольку сиюминутное и срочное вытесняет стратегическое и долгосрочное, а согласование приоритета ответственного управления требует компромиссов в отношении того, что важно для долгосрочных общественных интересов и различных перспектив.

Еще одна роль министров по ответственному управлению должна заключаться в том, чтобы содействовать развитию государственной службы, а не использовать ее в качестве удобного «козла отпущения» когда дела идут плохо, посредством усиления подотчетности за коллективное ответственное управление с помощью таких инструментов как коллективные планы работы, письма-соглашения с перечнем ожидаемых результатов, ожидаемые показатели работы, контрактные обязательства и ежегодные отчеты.

Высокопоставленные государственные служащие и государственная служба (то есть центральная администрация) во всем мире обладают властью, и их необходимо привлекать хотя бы к пассивной поддержке коалиции правящей элиты.⁹² Политические соглашения такого рода определяют качество предоставления государственных услуг, качество бюрократии, компетентность государственных служащих, независимость государственной службы от политического давления, а также доверие к приверженности правительства обеспечить ответственное управление.

Традиция ответственного управления

Ответственное управление смотрит вперед, но также связывает прошлое с настоящим. Для этого требуется осознанное знание истории с тем, чтобы понять более широкий контекст «постоянно меняющегося прошлого». Ответственное управление должно быть основано на исторической осведомленности и восприимчивости, и побуждать государственных служащих мыслить в исторических терминах, интерпретировать воздействие глобальных преобразований и динамики общества, долгосрочных тенденций и технологических революций.

Ответственное управление прошлым подразумевает способность обеспечить историческую проницательность, лучше определять причины неудач прошлой политики с тем, чтобы сохранить лучшее для долгосрочных общественных интересов. Управляющему отводится роль по «сохранению» ценных институтов от разрушительных перемен ради перемен.

В августе 2022 года президент США Джо Байден провел консультации с небольшой группой историков, чтобы обсудить исторические параллели и уроки в контексте текущих угроз и возможностей, стоящих перед США.⁹³ Проводились параллели с годами перед выборами 1860 года, когда Авраам Линкольн предупреждал, что «дом, разделенный против самого себя, не устоит», и с преддверием выборов 1940 года, когда президент Франклин Д. Рузвельт был вынужден бороться с растущей в стране симпатией к европейскому фашизму и сопротивлением вступлению Соединенных Штатов во Вторую мировую войну, чтобы мобилизовать коллективную «душу Америки». Одним из участников консультаций был Шон Вилленц, профессор американской истории в Принстоне, которому ранее было поручено помочь Хиллари Клинтон понять, где и каким образом ее будущая администрация и ее супруг Билл Клинтон вписываются в исторические тенденции за последние полвека.

⁹² https://issuu.com/undppublicserv/docs/politicalsettlements_report_final

⁹³ <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/08/10/biden-us-historians-democracy-threat/>

Почти в то же время имела место редкая параллель с развивающимися странами: президент Вьетнама Нгуен Суан Фук провел встречу с Вьетнамской ассоциацией исторических наук в Ханое. Он подчеркнул важность хорошего понимания истории – не только вьетнамской, но и региональной и глобальной, и поставил перед страной задачу поддержки авторитетных исследований в области истории.

В Великобритании государственные служащие сегодня настолько мало знают о колониальном прошлом Британии, что Министерство внутренних дел разработало учебный модуль для ознакомления чиновников с наследием империи. Необходимы новые творческие подходы, чтобы побудить государственных служащих мыслить с точки зрения исторического развития.⁹⁴ Ответственное управление стало главным образом ориентировано на будущее, а не на прошлое, с «возможностью проведения исследований, оценок и анализа, ориентированных на будущее», а не на сохранение лучшего из прошлого в целях долгосрочных общественных интересов.

Будущее развитие

Вместо того чтобы экстраполировать будущее из событий прошлого или проецировать текущие условия на будущее, стратегическое прогнозирование рассматривает диапазон возможных вариантов будущего развития, а затем изучает их последствия. «Предвидение, или прогнозирование» это навык, и государственная служба должна знать, как он работает, как максимизировать его воздействие и последствия, и как делать это эффективно. При этом в фокусе внимания оказываются разрушительные изменения и неожиданные последствия, которые могут возникнуть.

Перспективное мышление обеспечивает методы, позволяющие размышлять о движущих силах изменений, которые формируют будущее, и изучать их последствий для сегодняшних решений.⁹⁵ Цель перспективного мышления заключается не в том, чтобы предсказать будущее, а в том, чтобы, исследуя диапазон возможных вариантов будущего развития, лучше подготовиться к тому, что может произойти, проверить предположения и принять решения, которые активным образом формируют желаемое будущее.⁹⁶

Учитывая предполагаемую долговечность государства, правительствам необходима долгосрочная перспектива, и они все чаще используют стратегическое прогнозирование для укрепления потенциала в этом направлении. Стратегическое прогнозирование является важнейшим инструментом для преодоления сложности и неопределенности. Оно служит явным, и в противном случае легко упускаемым из виду шагом в процессе стратегического планирования, на котором предположения лиц, принимающих решения, о будущем развитии могут быть поставлены под сомнение. Оно помогает обеспечить структурированность и систематичность, четкость и доказательность мышления о будущем.

Стратегическое прогнозирование способно дать качественные рекомендации относительно будущих возможностей, проблем и ресурсов в долгосрочной перспективе. Важно выделять достаточные ресурсы для проведения исследований, анализа и оценки, ориентированных на будущее и выходящих за рамки непосредственных политических приоритетов, а также предпочтений действующего правительства.

Вместо того чтобы экстраполировать будущие события из опыта прошлого или проецировать текущие условия на будущие события, стратегическое прогнозирование позволяет рассмотреть диапазон возможных вариантов будущего, и далее изучить их последствия для настоящего. Этот подход позволяет привлечь внимание к возможным разрушительным изменениям и потрясениям. В его рамках предлагается ряд методов для размышления о движущих силах изменений, которые формируют будущее, и изучения их последствий для сегодняшних решений. Цель перспективного мышления заключается не

⁹⁴ Примечательно, что в Новой Зеландии существует сайт, посвященный истории государственного управления страны: <https://nzhistory.govt.nz/keyword/public-service>

⁹⁵ <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/policy-advice-themes/stewardship>

⁹⁶ <https://www.publicservice.govt.nz/assets/SSC-Site-Assets/SAPG/Stewardship-streams-in-New-Zealand-public-administration.pdf>

в том, чтобы предсказать будущее, а в том, чтобы, исследуя диапазон возможных вариантов будущего развития, лучше подготовиться к тому, чтобы активным образом формировать желаемое будущее.⁹⁷

Политика ответственного управления на практике часто оказывается проблематичной, поскольку в повседневной жизни сиюминутное и срочное вытесняет долгосрочное. Наряду с проблемой сохранения ресурсов для проведения долгосрочного анализа, определение приоритета ответственного управления предполагает поиск компромиссов и проведение дебатов в отношении того, что важно для общественного интереса в долгосрочной перспективе. Для этого необходимо рассмотреть целый ряд интересов с различных точек зрения.

Политический процесс отражает множество долгосрочных интересов, часто противоречащих «предоставлению консультаций по долгосрочным последствиям политики», чтобы поддержать «правительство в реализации долгосрочных общественных интересов», но это еще раз связывает данную интерпретацию ответственного управления с долгосрочными общественными интересами. Данное законодательное обязательство, быть эффективными управляющими и продвигать ответственное управление, возлагаемое на руководителей, означает, что невыборные и политически нейтральные государственные служащие несут ответственность за исполнение опекуновских обязательств. Это можно интерпретировать как озабоченность или проверку на практике в отношении отсутствия у политиков стимулов к ориентированности на долгосрочные цели.

Ответственное управление в сфере политики предполагает отслеживание текущих проблем, которые, возможно, не получили должного рассмотрения, поиск возможности для изучения в рамках политической работы на стратегическом уровне тех вопросов, которые могут иметь значительные последствия для общественных интересов в долгосрочной перспективе. Это означает обеспечение возможностей и потенциала для интерпретации основных движущих сил изменений с целью выявления и проверки предположений о будущем развитии; проверки пригодности мер политического вмешательства в различных вариантах будущего развития и разработки политических рекомендаций, соответствующих требованиям будущего.

Ответственное управление может отражать «готовность и способность администраторов заслужить доверие общества, действуя в качестве эффективного и этичного агента при выполнении государственных дел». К неудачам ответственного управления можно отнести действия, которые являются несправедливыми или процедурно неточными: «легитимность, лежащая в основе ответственного управления, подразумевает что в основе эффективности и результативности лежат этические нормы справедливости и благодеяния». Наиболее важными - и оказывающими наибольшее влияние - являются ориентированные на будущее виды деятельности, например, стратегическое планирование. Эта деятельность помогает формировать будущее:

«Ответственное управление может включать в себя создание службы, которая привержена общественным интересам, службы, которая является хранилищем мудрости и опыта и сохраняет потенциал и ключевые знания, позволяющие ей работать на сменяющиеся друг друга правительства, а также службы, которая отличается самокритикой, создает и поддерживает подлинные партнерские отношения.»⁹⁸

В настоящем отчете рекомендуется закрепить в законодательстве основные принципы, регулирующие деятельность APS: аполитичность, открытость, добросовестность, приверженность заслугам и ответственное управление.

⁹⁷ Глобальный центр совершенствования государственной службы. (2015). Ответственное управление будущим, Сингапур.

⁹⁸ Наша государственная служба, наше будущее. Независимый обзор государственной службы Австралии. Австралийский Союз, 2019, стр. 91-2.

Ответственное управление может способствовать выработке общего смысла и понимания с тем, чтобы содействовать доверительному сотрудничеству как с целым рядом профильных экспертов, так и внутри соответствующих организаций.

«Управляющие — это надежные лидеры, мотивированные внутренними факторами, оптимальную поддержку которым может оказать создание благоприятных организационных структур, которые делегируют соответствующие уровни автономии, свободы действий и подотчетности».

Благодаря идентификации с организацией, ее миссией, видением и целями, управляющие как правило, заинтересованы в участии в деятельности на совместной и альтруистической основе. Они привержены обеспечению долговечности организации и сохранению ее ценностей в долгосрочной перспективе, отличаются широкими этическими основами и верой в цели организации. Управляющие склонны к тому, чтобы пропускать через себя успехи и неудачи и чувствуют ответственность за результаты, в то время как агенты видят причину проблем во внешних обстоятельствах и снимают с себя вину.⁹⁹

Согласно Закону о государственной службе 2020 года, руководители должны активно продвигать принципы ответственного управления государственной службой. Как управляющие системой, руководители несут ответственность за налаживание партнерства и распространение своего влияния на согласованной основе на всех уровнях, а также обеспечение аналогичных полномочий и мотивации у сотрудников, в рамках ответственного управления взаимоотношениями, партнерствами и сотрудничеством, которые обеспечивают самостоятельное управление и саморегулирование важных аспектов управления.

Долгосрочный общественный интерес

В 2013 году Законом о поправках в Закон о государственном секторе Новой Зеландии 1988 года был внесены изменения с целью установить четкие инструкции для руководителей по оказанию более эффективной поддержке министров. Руководители несли ответственность перед соответствующим министром за:

«Ответственное управление министерством [...] включая его среднесрочную и долгосрочную устойчивость, организационный потенциал и благополучие, способность давать свободные и откровенные советы сменяющим друг друга правительствам; и управление активами и обязательствами от имени Короны, которые используются [...] министерством или относятся к нему; [...] и законодательство, находящееся в ведении министерства».

В Законе 2013 года о внесении поправок в Закон о государственном секторе говорится, что целью Закона о государственном секторе 1988 года было продвижение и поддержание системы государственного сектора, характеризующегося восемью аспектами: дух служения обществу; деятельность в коллективных интересах правительства; поддержание соответствующих стандартов честности и поведения; поддержание политического нейтралитета; ... культура совершенства и эффективности; и развитие культуры ответственного управления¹⁰⁰ В добавленном в 2013 году Разделе 2 о толковании ответственного управления определяется как «активное планирование и управление среднесрочными и долгосрочными интересами, наряду с соответствующими консультациями».

⁹⁹ Karl Hagen Bjurstrøm. (2020). Principal–Agent or Principal–Steward: How Ministry–Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies, *Public Performance & Management Review*, 43:5, 1053-1077.

¹⁰⁰ Раздел 1А: добавлен 18 июля 2013 года разделом 5 Закона о внесении изменений в государственный сектор 2013 года (2013 N° 49); отменен 7 августа 2020 года разделом 132(1) Закона о государственной службе 2020 года (2020 N° 40).

Обязанность по ответственному управлению

Руководитель министерства или ведомства несет ответственность перед соответствующим министром за выполнение министерством или ведомством целей настоящего Закона, а также за реагирование министерства или ведомства на вопросы, касающиеся коллективных интересов правительства; ответственное управление министерством или ведомством, включая его среднесрочную и долгосрочную устойчивость, организационное благополучие, возможности и способность давать свободные и откровенные консультации сменяющим друг друга правительствам; управление активами и обязательствами от имени Короны, которые используются министерством или ведомством или относятся к ним (если применимо); и законодательство, находящееся в ведении министерства или ведомства.

Ответственное управление подкрепляет возможность давать свободные и откровенные консультации, поскольку ожидается, что государственные служащие должны давать советы, основанные на оптимальных политических решениях и фактических данных, соответствующих долгосрочному видению.¹⁰¹

Долгосрочные общественные интересы могут разделять политиков и чиновников по вопросам, выходящим за рамки сиюминутных политических приоритетов и предпочтений действующего правительства, могут зависеть от избирательного цикла. В информационном бюллетене Казначейства о Законе о реформе государственного сектора и государственных финансов 2012 года говорится следующее:

«Обязательство по ответственному управлению еще раз подтверждает, что чиновники управляют министерствами от имени нынешних и будущих министров и, в конечном счете, всех граждан. Эта ответственность подразумевает, что руководители должны активно планировать и управлять в среднесрочных и долгосрочных интересах. Это относится к широкому спектру задач, включая устойчивость министерства, организационное благополучие, возможности и способность давать свободные и откровенные консультации; ответственное управление активами и обязательствами от имени Короны, и законодательство, находящееся в ведении министерства. В конечном счете руководитель обязан оставить министерство в лучшем состоянии, чем когда он или она вступили в должность.»¹⁰²

Целью Закона 2013 года было продвижение и поддержка государственного сектора, который проникнут духом служения обществу; и действует в коллективных интересах правительства; поддерживает соответствующие стандарты честности и поведения; сохраняет политический нейтралитет; ... движим культурой совершенства и эффективности; и способствует развитию культуры ответственного управления.¹⁰³

¹⁰¹ Комиссия по государственным службам. Реформы государственной службы в Новой Зеландии для вас, народ Новой Зеландии: Реформа Закона о государственном секторе 1988 года: направления и варианты изменений. (Сентябрь 2018 года).

¹⁰² Казначейство, 2013: 2.

¹⁰³ В документе Кабинета министров по Закону 1988 года концепция ответственного управления не упоминается отдельно как часть функций Комиссара. На том этапе считалось, что аспекты ответственного управления уже предусмотрены в объединенных концепциях дизайна, возможностей и эффективности государственных услуг. Однако в процессе разработки законопроекта (с целью включения определения понятия «ответственного управления» и описания соответствующих обязанностей руководителей) стало ясно, что ответственное управление представляет собой настолько важнейшую концепцию, что должна быть отдельно упомянута в рамках должностных обязанностей Комиссара. Соответственно, в Законопроект была включена обязанность по «продвижению культуры ответственного управления в государственных службах» как элемента руководящей роли Комиссара.

Системные управляющие

Ответственное управление, в конечном счете, связано с обеспечением должного надзора за всей системой.¹⁰⁴

Правительствам приходится использовать подход ответственного управления в ответ на долгосрочные проблемы. Им приходится работать во временном горизонте, выходящем за рамки следующего избирательного цикла. В мире долгосрочных глобальных угроз внимание к серьезным - даже экзистенциальным - проблемам, таким как, например, изменение климата, может быть недостаточным, что может привести к хроническому недостаточному инвестированию в будущие возможности развития человеческого капитала посредством образования или здравоохранения, в инфраструктуру внутри страны и в способность проецировать силу на международном уровне.

Комплексные проблемы могут быть решены с помощью системных, новых и партиципативных процессов, что потребует перехода к ответственному управлению на уровне системы с тем, чтобы стать более подотчетной и открытой, последовательной и ориентированной на будущее государственной службой в качестве «хранителя» или «опекуна» общественной ценности справедливого процесса разработки политики.

Это также требует переоценки видов навыков, возможностей и лидерских качеств, необходимых как политикам, так и чиновникам. Ключевая неопределенность заключается в том, смогут ли правительства разработать рабочую концепцию 21 века о себе и своих отношениях с более широкой сетью социальных субъектов, более подходящую для их среды.

Цель правительства заключается в том, чтобы способствовать реализации эффективных долгосрочных и последовательных стратегий, направленных на повышение благосостояния граждан, укрепление безопасности и процветания, оставаясь при этом легитимным благодаря результативности, компетентности и подотчетности перед своими гражданами. В сетевой, сложной среде правительство выступает в роли управляющего, осознающего будущее. Чтобы справиться с неопределенной обстановкой и адаптироваться к ней правительствам необходимо принимать долгосрочные стратегические решения. Они должны преодолеть давление кризисного менеджмента, реагируя на требования о круглосуточном освещении в СМИ, и вместо этого разработать долгосрочные стратегии для решения «коварных» проблем».

Использование стратегического прогнозирования является целью для достижения долгосрочного и ориентированного на будущее ответственного управления. Стратегическое предвидение помогает лицам, принимающим решения, систематически думать о будущем на четко обозначенной и доказательной основе, чтобы понять сложность, повысить устойчивость, определить направление, а затем действовать. Стратегическое прогнозирование может способствовать применению новых возникающих подходов или партиципативных подходов. Оно также является важным компонентом в поддержке или оформлении диалога о нарративе будущего страны (например, «Наш разговор о Сингапуре»).

Цель и важность стратегического прогнозирования заключается в том, чтобы обеспечить успешное ответственное управление, создавая основу для большего понимания и диалога. Цель заключается в разработке новых идей об ответственном управлении и роли правительства, как для того, чтобы наше поколение оставило лучшее наследие следующему поколению, так и для продвижения внутренних реформ с целью создания структур государственного управления, отвечающих целям в неопределенном мире 21 века.

«... Государство это этически мотивированный представитель народной воли и общих интересов...».

¹⁰⁴ Всемирная организация здравоохранения (2000), стр. 36.

Непредвзятость

Качество ответственного управления зависит от «политического урегулирования», политико-административного взаимодействия и соглашения между государственными служащими и теми, кому они служат (public-service bargain).¹⁰⁵ Высшие государственные служащие выполняют важнейшую функцию в управлении государственной службой. В результате последних административных реформ эта роль была поставлена под сомнение. Однако управленческие и технические реформы также имеют институциональные аспекты, которые влияют на статусные системы и на властные отношения между высшими государственными служащими и соответствующими министрами.

От государства — «ночного сторожа», единственными функциями которого являются обеспечение правопорядка, до интервенционистского «опекунствующего» государства, правительства пытаются регулировать и предоставлять стимулы для более эффективного распределения ресурсов в соответствии с идеологией и политической поддержкой, а также влиять на социальное поведение.¹⁰⁶

Государственная служба наследует не только материальные ресурсы и формальные функции правительства (законодательство, регулирование, правоприменение) в качестве установленной политической власти, но и неформальные общие ценности, коллективные нормы, общие практики. Власть государства может сдерживать индивидуальность ради общего блага.

Ответственное управление отражает общественный договор, построенный на внутренней мотивации государственных служащих (лояльность, патриотическая, а не националистическая гордость, коллектив). В исследовании ОЭСР (2020) «Лидерство и потенциал государственной службы» забота об общем благе названа ключевым атрибутом легитимации государства, в то же время делающим государственную службу привлекательным работодателем.

В докладе ВОЗ о состоянии здравоохранения в мире 2000 года впервые был рассмотрен вопрос о государственном ответственном управлении. В нем отмечалось, что:

«Значительная часть ответственного управления состоит в регулировании, независимо от того, выполняется это правительством или частными организациями, которые регулируют деятельность своих участников часто в соответствии с общими правилами, определяемыми правительством... Законодательство вносит изменения, которые отдельные лица сами по себе не могут внести, устанавливает новые стандарты достижения общественного блага... как форму «ответственного управления.»¹⁰⁷

Ответственное управление это концепция, нормативная основа которой заключается в том, что государство управляет «системами» для блага граждан¹⁰⁸, в политической среде, которая балансирует между «суровым индивидуализмом» и «опекунствующим» государством:

Позитивные аспекты ответственного управления преимущественно связаны с потенциалом по улучшению результатов политики... в то время как акцент политического процесса на традиционных отношениях «принципал-агент» может создать эффективное государство, можно создать государство, которое является не только эффективным, но и благополучным, уделяя основное внимание нормативным, этически ориентированным ожиданиям ответственного управления.

¹⁰⁵ T. Kelsall et al. (2022). Political Settlements and Development.

¹⁰⁶ Calman K. (2009). Beyond the 'nanny state': stewardship and public health. *Public Health*. 2009 123: 6–10.

¹⁰⁷ Op cit. p. 35.

¹⁰⁸ Например, проект Всемирного банка «Программа укрепления системы для достижения результатов» в Самоа: см. выше.

Ответственное управление отражает коммунитарную, плюралистическую, демократическую теорию государства, в рамках которой граждане доверяют здравому суждению и доброй воле государства.

Ответственное управление и социальная политика

Ответственное управление означает, что либеральные государства обязаны заботиться о насущных потребностях людей, как индивидуальных, так и коллективных. ... ответственное управление выражает обязанность государств стремиться обеспечить условия, которые позволяют людям быть здоровыми.

Демократические государства серьезно относятся к этим обязанностям по ответственному управлению. Несмотря на общее согласие с тем, что «роль ответственного управления государством» актуальна для правительств, существуют разногласия относительно ее основы и содержания, принимая во внимание следующее определение патернализма:

«Вмешательство государства в жизнь человека против его воли, оправдываемое утверждением, что такому человеку будет лучше или его защитят от вреда: часто то, что воспринимается как благо для другого человека, навязывается против воли этого человека, и именно такое подавление воли людей делает проблематичными проявления патернализма».

Ответственное управление предлагает альтернативу управлению «сверху вниз», ставя во главу угла не собственные интересы, а долгосрочные коллективные интересы организации и заинтересованных сторон. Препятствия на пути к ответственному управлению включают организационную негибкость в системе продвижения по службе; отсутствие поддержки принятия рискованных решений; акцент на результатах, а не на благополучии сотрудников; методы работы, лишаящие прав и возможностей; неясные цели, роли и подотчетность; отсутствие стимулов для развития сотрудничества. Ответственное управление означает акцент на общей цели (то есть на долгосрочном благосостоянии); выход за рамки узко определенных задач и сосредоточенность не на индивидуальных рабочих задачах или карьерном росте, а на организационных целях.¹⁰⁹

Оно предполагает обеспечение эффективного использования вверенных ресурсов в государственной службе и усилий по повышению их ценности для следующего поколения и общего блага, поэтому модели поведения в рамках соглашения о служебной деятельности, согласующиеся с принципом ответственного управления, делают особый упор на долгосрочных результатах, стимулах к сотрудничеству и коллективных достижениях.

Федеральные государственные служащие Канады несут обязанность по ответственному использованию государственных ресурсов и заботе о них, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Государственные служащие должны ответственно использовать ресурсы путем: эффективного и рационального использования государственных денег, имущества и ресурсов, находящихся в их ведении; учета влияния их действий на людей и окружающую среду как на данный момент, так и в долгосрочном плане; приобретения, сохранения и обмена знаниями и информацией должным образом.¹¹⁰

В Кодексе государственного сектора Канады перечислены пять ценностей: уважение к демократии, уважение к людям, целостность, совершенство и ответственное управление. Эта ценность означает, что федеральным государственным служащим доверено

¹⁰⁹ Hughes, P. (2019). View of Public Service Legislation and Public Service Reform.

¹¹⁰ Ценности и этический кодекс Департамента юстиции 2022. <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/vec-cve/c1.html>

ответственно использовать государственные ресурсы и заботиться о них как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, эффективно и рационально используя государственные деньги, имущество и ресурсы, которыми они управляют; учитывая текущие и долгосрочные последствия их действий для людей и окружающей среды; приобретая, сохраняя и обмениваясь знаниями и информацией должным образом.

Уэльс

Несмотря на то, что термин «ответственное управление» редко используется в Великобритании, комитеты Палаты общин Великобритании и независимые запросы оказывают давление на министров, фактически заставляя их признать, что они несут обязанности по «ответственному управлению» в отношении «своих» министерств.¹¹¹

Требование, чтобы министры выполняли свои обязанности по ответственному руководству, обусловил необходимость разработать программу подготовки для министров и будущих министров, которая бы давала представление о работе государственной службы (параграф 37).¹¹²

В Великобритании правительству еще предстоит думать на систематической основе о том, каким образом его функции и методы работы должны быть адаптированы.¹¹³ Великобритания до сих пор не определилась в вопросе относительно того, вытекает ли легитимность государственной службы из непосредственной воли народа, подразумевая, что бюрократический аппарат зависит от последнего успеха правительства на выборах. Или государственная служба несет отдельную и особую обязанность перед будущим поколением по подготовке будущих правительств таким образом, чтобы они соответствовали своему назначению?

«Было бы полезным иметь устав государственной службы, устанавливающий четкую роль государственной службы в поддержании потенциала правительств Великобритании, под руководством Совета по делам государственной службы и при подотчетности ей, с целью управления рисками и реагирования на кризисы. Руководитель государственной службы и его коллеги из числа постоянных секретарей должны серьезно относиться к своей уставной обязанности... поддерживать способность государства.»¹¹⁴

Как отметил Мэтью Райкрофт, постоянный секретарь Министерства внутренних дел Великобритании:

«Именно мы в государственной службе должны быть управляющими и думать о своей собственной роли в плане руководства организацией государственной службы.»¹¹⁵

В то же время в одной из частей Великобритании был достигнут определенный прогресс. Закон о благополучии будущих поколений (Уэльс) 2015 года, принятый законодательным органом Уэльса, направлен на то, чтобы все «государственные органы учитыва

¹¹¹ Thomas, A. (2022). After Boris Johnson: What now for the civil service? The Institute for Government.

¹¹² Все публикации Специальных комитетов: Специальный комитет Палаты общин по вопросам государственной администрации: Государственная администрация 2017 г

¹¹³ Заметным исключением стала лекция канцлера Герцогства Ланкастера Майкла Гоува на ежегодном собрании «Дитчли Фаундейшн» в 2020 году на тему «Привилегия государственной службы». Он объявил о своем намерении отказаться от политической карьеры на следующих всеобщих выборах, тем самым избежав необходимости подать прошение о назначении на должность управляющего Чилтернскими округами.

¹¹⁴ Alex Thomas, Rhys Clyne, Madeleine Bishop, and Alice Lilly. (2022). A New Statutory Role For The Civil Service. The Institute for Government.

¹¹⁵ Rayner G, 'Senior civil servant accused of trying to thwart Government's anti-woke agenda', The Telegraph, 4 June 2021.

ли долгосрочные перспективы, помогали предотвратить возникновение или усугубление проблем, применяли комплексный и совместный подход, учитывали мнение и привлекали к участию людей всех возрастов.»¹¹⁶ Законом была учреждена должность Уполномоченного по делам будущих поколений Уэльса, чтобы помочь государственным органам обеспечить учет долгосрочных последствий своих решений.

В Законе содержится определение ответственного управления, согласно которому государственная служба «должна действовать таким образом, чтобы обеспечить удовлетворение потребностей настоящего времени без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

«Чтобы действовать таким образом, государственная служба должна принимать во внимание важность поддержания баланса между краткосрочными потребностями и возможностью удовлетворения долгосрочных потребностей, особенно когда действия, принятые для удовлетворения краткосрочных потребностей, могут иметь пагубные долгосрочные последствия; использовать комплексный подход, рассматривая, каким образом задачи повышения благополучия могут повлиять на каждую из целей в области благополучия; учитывать противоречивость задач, когда предпринятые шаги могут способствовать достижению одной цели, но могут нанести ущерб достижению другой; и важность привлечения других лиц, заинтересованных в достижении целей по повышению благополучия, и обеспечения того, чтобы эти лица отражали разнообразие населения».

Коллективный общественный договор подпитывает альтруизм государственных служащих, «внутреннюю мотивацию государственной службы» (см. Рисунок 1), или «дух служения обществу.»¹¹⁷ Обязанности по ответственному управлению подразумевает, что государственная служба поддерживает министров в выполнении обязанностей по ответственному управлению, но при этом имеет отдельные и самостоятельные обязанности, связанные с ответственным управлением.

Будущее и прошлое

Проблема изменения климата требует от правительств во всем мире защищать долгосрочные интересы, справедливость и устойчивость будущих поколений и избирателей, которым еще предстоит родиться, иметь потенциал и дальновидность для того, чтобы принимать сегодня решения или действия, которые продиктованы прошлым опытом и прогнозированием с тем, чтобы гарантировать, что в будущем общество коллективно будет в более благополучном положении, чем могло бы быть в противном случае.

Ответственное управление как межпоколенческое обязательство предполагает инвестиции сегодня в активы (физический или интеллектуальный капитал), в управление рисками или в политику. И, конечно, в людей и институты.

Это означает, что руководители должны думать не только о вопросах, затрагивающих министерства и сегодняшнее правительство, но и о долгосрочном благополучии организаций, о законодательстве, находящимся в ведении министерств, о коллективных интересах правительства и о способности предоставлять консультации последующим или будущим правительствам.

Как будет выглядеть успех?

Ответственное управление, хоть и звучит просто, является трудной задачей. Принятие решений на будущее по определению является ненадежным. Как выгоды, так и риски могут реализоваться или не реализоваться, в то время как затраты уже понесены.

О результатах «ответственного управления» в Новой Зеландии пока не известно. Каким образом следует оценивать эффективность ответственного управления? При рас

¹¹⁶ Правительство Уэльса (2016), Общая цель: общее будущее: Нормативное руководство по Закону о благополучии будущих поколений (Уэльс) 2015 года, страница 3. Закон о государственной службе 2020 года, раздел 13.

¹¹⁷ Закон о государственной службе 2020 года, раздел 13.

смотреии результатов деятельности руководителей государственных служб Комиссар по делам государственной службы должен будет оценивать качество ответственного управления. Комиссар также может, как указано в разделе 16, рассмотреть, в какой степени руководители государственной службы, органы государственной службы и агенты Короны поддерживают принцип ответственного управления при подготовке новых трехгодичных аналитических отчетов в целях «продвижения ответственного управления государственной службой». Но не создадут ли законодательные требования такого рода угрозу того, что государственную службу (и, в частности, должность Комиссара по делам государственной службы) будет сложнее оградить от политического вмешательства?

Одной из основных целей государственной службы является поддержка «правительства в реализации долгосрочных общественных интересов» (раздел 11), но что именно представляют собой «долгосрочные общественные интересы»? В обществе существует множество интересов, часто конкурирующих между собой, которые составляют основу политической борьбы.

Концепция ответственного управления имеет долгую историю как в традициях коренных народов, так и колониальном наследии. Подразумевает ли это необходимость более глубокого исторического анализа того, каким образом ответственное управление было связано с институтами «опеки» и «попечительства», осуществлением «фидуциарных обязанностей», а также с концепцией бережного управления ресурсами *kaitiakitanga* Маори, и системами государственного управления?

В условиях, когда мир сталкивается с серьезными экзистенциальными угрозами, эффективное ответственное управление становится все более важным. Соответственно, государственные служащие должны быть наделены полномочиями и стимулами, позволяющими заглянуть за горизонт ближайшего времени, быть готовыми к возникающим рискам, уметь определить, как лучше всего защитить интересы будущих поколений, и справиться с требованиями обеспечения межпоколенческой справедливости.

Означает ли наличие внутренней мотивации меньшую необходимость для руководителей мотивировать госслужащих работать для достижения целей, в условиях, когда есть возможность изменить ситуацию к лучшему и участвовать в совершенствовании и инновациях? Различие проводится между внешними и внутренними мотивами, подразумевая, что управляющий является человеком, действующим бескорыстно. Эти вопросы сами по себе лежат в основе эффективного руководства и ответственного управления государственными организациями. В государственном секторе ответственное управление, как утверждается, тесно связано с руководящей ролью и обязанностями.¹¹⁸

Средства информации работают в постоянном и неутомимом режиме. Успех измеряется в кликах, которыми заголовки вознаграждают больше, чем вдумчивый анализ. Кризис доверия к государственным институтам предполагает, что национальная репутация должна формироваться на основе продолжительных вложений в правильное выполнение задач - даже тогда, когда краткосрочная целесообразность была бы более легким путем.

Ключевой задачей ответственного управления является необходимость постоянно фокусировать внимание на создании надежной, уважаемой, честной государственной службы, помимо представления министрам свободных, откровенных и смелых консультаций. Государственная служба должна беречь репутацию политически нейтрального института и продолжать демонстрировать ценность независимых и основанных на заслугах назначений.

Взаимоотношения с министрами являются одним из ключевых факторов, способствующих - или критическим образом ограничивающих - потенциал государственной службы осуществлять ответственное управление на независимой основе. Взаимоотношения между государственными служащими и министрами, подразумевают, что Секретарь Кабинета министров является арбитром в принятии решений центрального правительства в отношении министров и соответствующих министерств и тех, кто работает в правительстве. Госу

¹¹⁸ Caldwell, C., L. Hayes, R. Karri, and P. Bernal. (2008). "Ethical Stewardship: Implications for Leadership and Trust". *Journal of Business Ethics*, 78, no. 1/2: 153-64.

дарственная служба должна быть готова осуществлять такое ответственное управление на виду у действующего министра и обсуждать компромиссы.

Закон о конституционной реформе и управлении 2010 года в Соединенном Королевстве заложил законодательную основу государственной службы. Правительство было обязано опубликовать кодексы поведения государственных служащих, в которых сформулированы принципы государственной службы: честность и добросовестность, объективность и беспристрастность, но пока не роль ответственного управления на уровне системы, возложенная на государственных служащих в рамках политических сообществ. Такая форма ответственного управления, как процесс обучения, может способствовать конструктивному диалогу и обсуждению, при этом не ограничиваясь рассмотрением интересов отдельных заинтересованных сторон, а учитывая коллективные интересы. Ответственное управление может развиваться как готовность и способность заслужить доверие граждан путем эффективного долгосрочного обучения в области решения сложных «злободневных» проблем.

Поскольку принятие решений о расходах лежит на министрах, важно согласовать с ними преимущества ответственного управления политикой, то, каким образом оно отражается в их рабочей программе, и каким образом оно подкрепляется ресурсами с тем, чтобы обеспечить соответствующий уровень инвестиций в потенциал, ориентированный на будущее, помимо непосредственных приоритетов и предпочтений действующего правительства. Роль управляющего заключается в предоставлении консультаций по долгосрочным последствиям политики, закреплении новозеландской интерпретации ответственного управления в долгосрочных общественных интересах.

В Австралии «ответственное управление связано не только с финансовой устойчивостью и эффективным и результативным управлением ресурсами, но и с менее ощутимыми факторами, такими как поддержание доверия к APS и формирование культуры инноваций и целостности при консультировании по вопросам политики.»¹¹⁹

От государственной службы требуется не просто реагировать на сиюминутные проблемы и интересы, но также обладать потенциалом по формированию политических дебатов и разработке политики и программ для повышения благосостояния нации в долгосрочной перспективе. Стратегическое прогнозирование в государственной службе может способствовать созданию потенциала и пониманию будущего.¹²⁰

Особое внимание, которое уделяется ответственному управлению в Новой Зеландии в некоторой степени унаследовано из маорийской концепции *kaitiakitanga*. Это придает ответственному управлению в Новой Зеландии исконный смысл долгосрочной опеки и ответственного менеджмента, опирающегося на прошлое и являющегося хранителем будущего, и то, что (как в случае независимых обязательств по ответственному управлению) оно считается прежде всего этическим обязательством, а не правом собственника.¹²¹

Мотивация государственной службы возникает в результате «предрасположенности индивидуума реагировать на побудительные причины, основанные в первую очередь или исключительно на общественных институтах и организациях.»¹²² Ответственное управление связано не только с финансовой устойчивостью и эффективным и результативным управлением ресурсами, но и с менее ощутимыми факторами, такими как поддержание доверия и формирование культуры инноваций и целостности при консультировании по вопросам политики. Задача реформы в государственной службе, опирающейся на концепцию ответственного управления, будет заключаться в том, чтобы определить каким образом министерства и ведомства могут содействовать, направлять, поддерживать и улучшать, избегая универсального подхода и устанавливая при этом четкие стандарты деятельности.

¹¹⁹ Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration. (2010). p. 5.

¹²⁰ Ayto, Jonathan. (2014). "Why Departments Need to Be Regulatory Stewards". *Policy Quarterly* 10, no. 4: 23–27.

¹²¹ Nicholson, A., C. Spiller, and E. Pio. (2019). Ambicultural Governance: Harmonising Indigenous and Western Approaches. *Journal of Management Inquiry*, Vol. 28(1): 31–47.

¹²² Perry, James L., and L. R. Wise. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50: 367.

Ответственное управление на уровне системы, описываемое как «новый способ работы, который позволяет правительствам и их агентам эффективно влиять и развивать системы ответственного управления, из которых возникают конечные результаты», считается критически важным. Это может помочь современной государственной службе, работающей больше в режиме отношений, чем режиме сделки, в котором правительства не могут претендовать на контролирование комплексных конечных результатов, постоянно адаптироваться.

Заключение: на пути к ответственному управлению в государственной службе

В последние годы многие государственные службы столкнулись с чрезвычайным давлением. В качестве одного из примеров можно привести непредвиденные последствия референдума Brexit в Великобритании. Это решение вызвало политическую нестабильность, в результате чего в августе 2019 года лорд Керслейк, бывший глава государственной службы, занимавший этот пост с 2012 по 2014 годы, предложил, чтобы государственная служба действовала в обход правительства, чтобы не допустить брексита «без договора»: «Мы достигли того момента, когда государственная служба должна рассмотреть вопрос о том, чтобы поставить свою задачу по ответственному управлению страной выше служения интересам действующего правительства».

Ответственное управление на уровне всей системы может быть основополагающим, однако еще предстоит ответить на такие вопросы, как: Каким образом упор на ответственном управлении изменит ситуацию? Улучшит ли это способность решать текущие политические проблемы таким образом, чтобы сохранить межпоколенческую динамику движения в направлении благополучия граждан? И измеримость: как мы узнаем, произошло ли это? Каким образом ответственное управление позволит справиться с самыми сложными проблемами, стоящими перед государственной службой, - способностью предоставлять качественные стратегические рекомендации по долгосрочным будущим возможностям, проблемам и ресурсам, когда государственная служба во всем мире сталкивается с постоянным шквалом краткосрочных требований?

Предвещает ли роль управляющего национальными долгосрочными общественными интересами, которая возлагается на государственную службу, возможность переключения вины за политические неудачи? Может ли независимость защитить нейтралитет в эпоху доминирования «злых проблем», когда почти повсеместно взаимодействие между политической системой и администрацией становится все более хрупким?¹²³ Существуют ли риски «группового мышления» в том случае, когда особое внимание уделяется руководителям министерств и ведомств, путем «окукливания» руководства и подрывом стимулов для борьбы с проблемой приоритетности краткосрочных задач и «трагедией общих ресурсов»?

Каковы будут показатели эффективности в отношении продвижения ответственного управления: i) долгосрочным потенциалом и кадрами; ii) институциональными знаниями и информацией; iii) системами и процессами; iv) активами; и v) законодательством, находящимся в ведении министерств и агентств?

Как другие страны могут развивать принцип ответственного управления как ключевого аспекта следующей эры для правительства? Осуществить цель Закона Новой Зеландии 2020 года представляется особенно сложной задачей в отсутствие независимых полномочий Комиссара по делам государственной службы по руководству и надзору за государственными службами.

“Государственная служба должна думать о том, чтобы поставить управление страной выше служения сегодняшнему правительству.”

¹²³ Например, <https://www.commonwealthgovernance.org/wp-content/uploads/2012/10/Reinventing-trust.pdf>

<https://www.commonwealthgovernance.org/wp-content/uploads/2012/10/Reinventing-trust.pdf>

Насколько политически реалистичны различные аспекты ответственного управления в условиях глубокого разделения соперничающих систем власти? В Новой Зеландии государственная служба поддерживает министров, помогая им эффективно действовать в качестве управляющих, но государственные службы должны действовать как управляющие сами по себе: насколько это возможно в других странах, где мало общих позиций для достижения политического консенсуса? Закон 2020 года требует, чтобы государственная служба «активно продвигала ответственное управление». Насколько достижима эта цель в нестабильных государствах и странах, переживших гражданские войны, в которых работа на государственной службе может рассматриваться как существенный стимул к достижению целей силовым путем?

Каким образом ответственное управление может помочь сохранить гибкость взаимодействия между политической системой и государственной службой с учетом того, чтобы государственная служба могла стать обучающейся организацией? Каким образом можно стимулировать развитие профессиональных навыков в условиях значительного несоответствия из-за того, что продвижение на государственной службе часто обеспечивается быстрыми перемещениями внутри и между правительственными учреждениями?

Новая Зеландия объявила «ответственное управление» одним из основных принципов государственной службы, но как измерить «долгосрочное воздействие»? Каким образом управляющие смогут создать потенциал и стимулы для сохранения фокуса на долгосрочных целях в условиях крайней неотложности краткосрочных задач? Каким образом чиновники могут реагировать на потребности действующего правительства, но при этом сохранять достаточную независимость, чтобы служить долгосрочным интересам? Каким образом можно выделить достаточные ресурсы на другие задачи, помимо сиюминутных политических приоритетов и предпочтений действующего правительства? Каким образом высшие должностные лица будут нести ответственность перед соответствующими министерствами за поддержку их усилий в качестве эффективных управляющих общественными интересами, в том числе путем: поддержания государственных учреждений, активов и обязательств; поддержания актуальности любого законодательства, находящегося в ведении их ведомств; и предоставления консультаций по долгосрочным последствиям политики?

В соответствии с Законом Новой Зеландии 2020 года государственная служба обязана оказывать поддержку «правительству в реализации долгосрочных общественных интересов» (раздел 11), а также самостоятельно работать над достижением этой цели. Но что представляет собой «долгосрочный общественный интерес»?

Страны могут иметь множество долгосрочных интересов, которые часто находятся в противоречии, и важно согласовать соответствующие компромиссы в рамках политического процесса. Ответственное управление может способствовать расширению потенциала государственных служащих посредством законодательно закрепленных обязательств заботиться о долгосрочных интересах; или же подобный упор на ответственном управлении в работе государственной службы приведет к политизации вопросов межпоколенческой справедливости и подотчетности государственного сектора?

Ответственное управление требует действий. Управляющие должны действовать проактивно и нести ответственность за осуществление желаемых изменений для удовлетворения будущих потребностей государственных учреждений. Именно здесь традиция управления материальными и нематериальными активами, вверенными на попечение коллектива, переходит в долгосрочную перспективу. Эффективное ответственное управление, в рамках которого осуществляется стратегическое предвидение, демонстрируются мудрость и рассудительность, позволяет государственным служащим заглянуть за горизонт ближайшего времени, быть готовыми к возникающим рискам, уметь определить, каким образом лучше всего защитить интересы будущих поколений посредством надлежащей заботы о завтрашнем дне сегодня.¹²⁴

¹²⁴ Scott, R., and M. Macaulay. (2020). Making sense of New Zealand's 'spirit of service': social identity and the civil service. *Public Money & Management* 40, no. 8: 579-588.

В 1997 году Генеральная конференция ЮНЕСКО единогласно приняла Декларацию о Билле о правах будущих поколений. Статья 1 Билля провозглашает, что

«Будущие поколения имеют право на незагрязненную и неповрежденную Землю и на пользование ею как основой человеческой истории, культуры и социальных связей, которые делают каждое поколение и каждого человека членом одной человеческой семьи.»

Государственная служба уполномочена обеспечивать удовлетворение потребностей настоящего времени без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Если ответственное управление должно стать принципом государственной службы, то не слишком ли большое значение придается роли руководства? Как сказал Tawhiao Potatau te Wherowhero, король маори (1860–1894 гг), «*Ki te kahore he whakakitenga ka ngaro te iwi*» (без предвидения или видения люди заблудятся). Это прогрессивное стремление к ответственному управлению государственной службой может развиваться и дальше. Государственная служба как эффективный менеджер государственных ресурсов может взять на себя еще большую ответственность за развитие нематериальных активов государственных институтов посредством предвидения и видения, внутренней мотивации чиновников для долгосрочных национальных интересов, усовершенствования рабочей культуры и беспристрастности.

Ответственное управление государственной службой может проявляться по-разному: как это определяют министры действующего правительства; в независимой разработке для будущих правительств; или в том, что министры способствуют развитию государственной службы, основанной на внутренней мотивации сотрудников – NPS в ответ на NPM.

Долгосрочные социальные межпоколенческие контракты «между теми, кто живет, теми, кто умер, и теми, кто родится», могут служить мотивацией для граждан, государственных служащих и политиков во всем мире, однако существует мало эмпирических данных, которыми можно было бы руководствоваться при внедрении ответственного управления. В данной работе показано, что ответственное управление в государственном секторе может отражать различные значения этого слова. В наибольшей степени оно характеризуется должной заботой о государственных ресурсах. В основе другого многогранного аспекта лежат религиозные коннотации, которые подчеркивают этическое отношение к работе, характер мотивации в государственной службе, а также ограничения NPM. С 1990-х годов ответственное управление на уровне системы подчеркивает значение взаимодействия государственных служащих для создания политических сообществ в целях решения сложных «злых» проблем. Отдельная модель ответственного управления показывает, каким образом некоторые страны в течение последних тридцати лет отдают дань традициям устойчивого развития коренных «первых наций». Наконец, ответственное управление со стороны государственной службы и внутри нее выражается в ее независимой роли: поддерживать долгосрочные возможности государства, в том числе путем использования стратегического прогнозного мышления, и незамедлительно защищать институты власти от попыток их подрыва. Возможность того, что этот противоречивый аспект ответственного управления государством, будет реализоваться эффективно, а не в корыстных целях, будет зависеть от степени доверия к министрам и общественности.

В современных условиях ответственного управления потенциальные последствия для инициатив по реформированию государственной службы нуждаются в дополнительных исследованиях по мере накопления опыта. Это могут быть, например, предварительные ответы, которые позволяют оценить влияние на государственные службы странучастниц ACSH и их граждан, например, в том, насколько ответственное управление не должно просто служить правительству дня, но и готовить к удовлетворению долгосрочных потребностей.

Сегодня, тесное международное сотрудничество между государственными службами важно, как никогда ранее, чтобы убедиться, что у стран имеются возможности для восстановления после пандемии COVID-19 и достижения Целей устойчивого развития. Каждая страна должна рассмотреть вопрос о том, каким образом укрепление принципа ответственного управления в государственной службе может способствовать повышению национального доверия и легитимности, согласовываясь с ее «политическим урегулированием». Эффективное правительство несет смысл ответственного управления, общественного доверия и четкой приверженности общественному благу. Слишком часто правительства относятся к своим гражданам патерналистски, как к «несовершеннолетним детям», а не как к бенефициарам ответственного управления, направленного на защиту интересов, обеспечения качества и устойчивости результатов в долгосрочной перспективе.

Каждое поколение является как попечителем планеты с обязательствами по уходу за ней, так и распорядителем с правами бенефициара на ее эксплуатацию. Международные организации, такие как ПРООН, могут поддерживать общество в подтверждении приверженности обеспечению благополучия будущих поколений посредством ответственного управления межпоколенческой справедливостью и благополучием и ЦУР. В настоящее время задача состоит в том, чтобы дать возможность управляющим государственными услугами действовать на основе «служения, а не личных интересов».

«Ответственное управление подразумевает ответственность за защиту национального благосостояния, а также служение в интересах общества и на благо общества»

Доклад ВОЗ за 2000 год, стр. 34 .



Астанинский хаб государственной службы

Здание ООН

ул. Мамбетова 14, Астана, Z11D8T7

www.astanacivilservicehub.org