

- Хорижий адабиётларнинг қисқача шарҳи ■
- Digest of foreign literature ■

**Т. Абдуллаев**

## О статье Фрэнсиса Фукуямы «Упадок государственного управления в США»<sup>1</sup>

---

Фрэнсис Фукуяма – известный американский специалист в области международных отношений, государственного управления и политического развития. Ф. Фукуяма стал популярен на исходе «холодной войны», когда журнал *The National Interest* опубликовал его эссе «*Конец истории?*» (1989 г.), немного позже оно переросло в книгу. Автор утверждал, что главные проблемы относительно современности и мирового политического порядка разрешены: монархия, фашизм и коммунизм потеряли свою актуальность; либеральная демократия стала рассматриваться с точки зрения единственной легитимной и успешной системы государственного управления.

Конечно, либеральная демократия не идеальна и борьба с неравенством, несправедливостью и плохой функциональностью продолжается. Но это нужно расценивать как, главным образом, следствие «неполноценной имплементации», либеральная демократия не ослаблена внутренними изъянами или противоречивыми принципами.

Особую популярность приобрел двухтомник Ф. Фукуямы «*Истоки политического порядка*» (2011 г.) и «*Политический порядок и политический упадок*» (2014 г.), в которых автор касается вопросов происхождения и эволюции политических институтов, рассматривает

---

Абдуллаев Т., преп. кафедры практической дипломатии УМЭД.

---

<sup>1</sup> Francis Fukuyama. The Decline of American Public Administration // <https://www.the-american-interest.com/2018/08/13/the-decline-of-american-public-administration/>. August 13, 2018.

Фрэнсис Фукуяма, председатель редколлегии журнала «The American Interest», старший научный сотрудник Центра по демократии, развитию и верховенству права при Стэнфордском университете.

современные проблемы политического развития и государственного управления.

На страницах журнала *The American Interest* Ф. Фукуяма опубликовал очередную работу – статью под названием «Упадок государственного управления в США». В ней автор размышляет о кризисе в преподавании дисциплины «государственная политика», которая тесно связана с упадком в смежной области – «государственное управление». По мнению ученого, классическая область государственного управления является одной из самых важных сегодня, ее упадок (по крайней мере, в Соединенных Штатах) и есть причина того, что предоставляются некачественные государственные услуги.

Отцом-основателем академической дисциплины «государственное управление» принято считать Вудро Вильсона. В статье под названием «Исследование управления» (1887 г.) он утверждал, что «целью исследований в сфере государственного управления является определение того, что правительство, во-первых, может правильно и успешно осуществлять, во-вторых, как оно может делать это с предельной эффективностью и с наименьшими затратами (в плане финансов и энергии)». В. Вильсон отделял государственную политику от государственного управления; предназначение последней он видел в эффективной реализации политики, определенной властью. По его мнению, государственное управление критически важно, и тем не менее значение ее недооценивалось в США.

В. Вильсон отмечал, что подъем американской государственности пришелся на эру прогрессивизма и период Первой мировой войны, тогда и появилась срочная необходимость улучшить потенциал правительства с точки зрения человеческих ресурсов. В этой связи был учрежден ряд учебно-научных центров, например, Школа государственной службы (1911 г.), Школа имени Максвелла в Университете Сиракуз (1924 г.), Школа имени Вудро Вильсона в Принстонском университете (1930 г.). Юридические школы также имели большое значение в обучении управленцев, которые в последующем сыграли решающую роль в период Нового курса (New Deal) и Второй мировой войны. К середине XX в. государственное управление было признано Американской ассоциацией политических наук в качестве основных дисциплин.

Автор полагал, что государственное управление как дисциплина начало проявлять некий спад начиная с 1970-х годов в результате больших изменений в социальных науках.

Многие из классиков государственного управления середины XX в. проводили исследования определенных контекстов, которые были мало связаны с практикой и не имели теоретической основы, что подтвержда-

ют работы Филипа Селзника по управлению в долине Теннесси и Герберта Кауфмана о лесной службе в США.

Теоритические положения относительно новейшей экономической ситуации развиты Гербертом Симоном, лауреатом Нобелевской премии, но и его исследования, по мнению Ф. Фукуямы, не соответствовали математическим стандартам современной неоклассической экономики. В области общественных наук расширились эмпирические исследования, которые могли бы демонстрировать статистически точными способами причинно-следственные связи в поведении людей. В противовес этому, обучение в сфере государственного управления по-прежнему было сосредоточено на внедрении практических навыков, столь необходимых будущим руководителям в выполнении своей работы. Поэтому государственное управление нуждалось в *государственной политике*, которая была сосредоточена на анализе.

**Согласно Ф. Фукуяме, «в 1990-е гг. возродился интерес к государственному управлению, поскольку стало понятно, что свободный рынок не является решением всех проблем и эффективное государство имеет большое значение».**

За последние два поколения теоретизация государственного управления была в значительной степени заимствована экономистами. Доминирующей парадигмой о дисфункциях управления стала *теория принципала-агента* (principal-agent theory), созданная с целью понимания ситуаций управления между неравными акторами, имеющими разные степени информированности. Лицо, которое дает

поручение (принципал), обычно находится в высшей иерархической позиции и ожидает решения поставленной задачи в своих интересах. С другой стороны, лицо, выполняющее поручение (агент), находится в нижней иерархической позиции, но владеет большей информацией, чем принципал, и может пользоваться этой информацией либо в интересах принципала, либо в своих собственных интересах. Чтобы решить данную проблему, предлагаются разные стратегии, как, например, доверительные отношения, системы общей информации или целенаправленные побуждения.

Согласно Ф. Фукуяме, «в 1990-е гг. возродился интерес к государственному управлению (появились концепции «надлежащее управление», «борьба с коррупцией»), поскольку стало понятно, что свободный рынок не является решением всех проблем и эффективное государство имеет большое значение». В США было осуществлено множество реформ, разработанных в основном экономистами, с целью сделать государственный сектор более эффективным в подражание частному сектору. Реформы включали введение конкуренции и внедрение иннова-

ций в государственном секторе, таких как оценка производительности государственных служащих, широкое внедрение принципов аутсорсинга, государственно-частного партнерства и концепции «новое государственное управление» (New Public Management).

Реформы в сфере государственного управления наиболее активно осуществлялись в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и Канаде. В свою очередь, США также предприняли попытку в период президентства Б. Клинтона.

Эти новые подходы пользовались успехом во многих городах, как, например, в Нью-Йорке, где комиссар полиции Б. Брэттон внедрил строгую систему контроля за работой своих подчиненных и подотчетности, тогда как в других городах результаты были неоднозначными.

Были проблемы и с практикой, и с основополагающей теорией. Большая гибкость в найме и увольнении государственных чиновников встретила огромное сопротивление бюрократов, которые часто были организованы в мощные профсоюзы. Было сложно измерить показатели производительности во многих сферах государственного сектора. Увлечение аутсорсинга было слишком велико, а большинство подрядчиков предоставлявших государственные услуги были менее подотчетны, чем их коллеги из государственного сектора. Наконец, была подвергнута сомнению теория, предполагающая, что государственные служащие в первую очередь мотивированы материальными стимулами.

Ф. Фукуяма отмечал, что «однако в США самым серьезным фактором, блокирующим проведение серьезной реформы в сфере государственного управления, является антигосударственная политическая культура в стране. Именно она ставит под контроль государство ввиду патологического недоверия к правительству. Американцы склонны рассматривать правительство, скорее всего, как угрозу своим свободам, чем исполнитель их желаний. Это идет в разрез процессам, наблюдаемым в других богатых либеральных демократиях в Европе и Азии, где государство получает гораздо больше доверия в качестве защитника общественного интереса».

Все это привело к кризису в сфере государственного управления как академической дисциплины. Ф. Фукуяма подчеркивает, что после периода инноваций и творчества, вызванного экономистами, госу-

**Ф. Фукуяма отмечал, что «однако в США самым серьезным фактором, блокирующим проведение серьезной реформы в сфере государственного управления, является антигосударственная политическая культура в стране. Именно она ставит под контроль государство ввиду патологического недоверия к правительству.»**

дарственное управление как область науки, похоже, снова потеряло свой путь. Со времен расцвета теории принципала-агента (основанной во многом благодаря ученым не из традиционной сферы государственного управления) так и не появился доминирующий подход к реформе государственного сектора. Программы государственного управления либо исчезли, либо были поглощены программами государственной политики, в которых основное внимание уделяется анализу политики, а не развитию практических навыков. Более того, область государственного управления имеет относительно небольшой обмен с другими дисциплинами. Становится очевидным, что не имеется четкого карьерного пути для выпускников школ государственного управления, которые должны быть заняты и трудоустроены в федеральном правительстве.