

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФАКТОРА

О. А. Сиденко*, А. В. Гармонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 апреля 2018 г.

Аннотация: статья посвящена роли международных организаций (ООН, Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития), обладающих сетесозидающей властью, в формировании публичного правления. Их влияние прослеживается на уровне концептов, структур, ресурсов и технологий. Предложенное авторами видение не является хрестоматийным, скорее, оно призвано стимулировать дальнейшую дискуссию.

Ключевые слова: публичное правление, надлежащее правление, дискурс, изоморфизм, международная организация.

Abstract: the paper is devoted to the role of international organizations that have network-making power in the transformation of public administration and government. These are, first of all, the UN, the World Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development. Their influence runs through the concepts, structures, resources and technologies. The paper is presenting work in progress as a base for discussion.

Key words: public governance, good governance, discourse, isomorphism, international organization.

Вслед за обществом государство также постепенно обретает черты сетевого феномена. Чем больше открытость обществ, включая экономическую сферу, тем больше правительства вынуждены осуществлять управление в рамках, в той или иной степени согласованных на международном уровне.

Концептуальные основания рассмотрения проблематики

Роль международного фактора целесообразно рассматривать в контексте сетевых коммуникаций. В качестве акторов, обладающих сетесозидающей властью, все чаще выступают международные и региональные, нередко тесно взаимодействующие, организации и сетевые сообщества. Они прибегают к масштабной стандартизации¹, нормативной регуляции, хотя и в форме мягкого права, опираясь на поддержку высококлассных экспертов. Последние не только способствуют решению сугубо практических задач, но и предоставляют вышеупомянутым структурам возможность формировать дискурсы, осуществлять фрейминг публичной управленческой деятельности.

Все больше склоняет чашу весов в сторону гибких методов управления и гибридных форм органи-

зации процесс усложнения сред как в технико-технологическом плане, так и с точки зрения множественности связей, влекущий за собой трансформацию суверенитета и усиливающий значимость социальности (sociability). Под таковой понимается способность принимать коллективные, а не просто агрегированные решения в условиях автономизации выбора относительно того, как и с кем вступать во взаимодействие [Ibid.].

Сеть являет собой, хотя и разреженную, но все же социальную структуру, в которой наиболее рельефно проявляют себя процессы самоорганизации. Вслед за Д. Гревалом отдадим должное концепту структуриации и рассмотрим специфику проявления принципа, получившего название «изоморфизм».

¹ Согласно Дэвиду Гревалу, именно стандарты обеспечивают глобальную координацию, отображающую власть сети [1, р. 4]. Чем больше акторов принимает данный стандарт, тем более привлекательным он становится в глазах потенциальных участников сети. В то же время стандарты, представляющие собой форму конвенционального равновесия, испытывают постоянное давление, проходят своего рода проверку на прочность со стороны инновационных практик [Ibid., р. 10]. К примеру, с целью создания эталона для национальных и организационных стандартов качества и в частной, и в публичной сфере Международная организация по стандартизации в Женеве (International Organization for Standardization, ISO) разработала набор единых стандартов ISO 9000-9004. Среди организаций, действующих в сфере услуг и ориентирующихся на них, все больше органов государственной власти и местного самоуправления.

* Исследование О. А. Сиденко выполнено за счет гранта РФФИ (проект 18-011-00806 «Адаптационный потенциал региональных политических систем в условиях неопределенности и рисков (на примере областей Центрального Черноземья»)).

© Сиденко О. А., Гармонова А. В., 2018

Поскольку формирование структуры организовано рекурсивно, со временем нарастают гомогенность и инерционность. Один из социальных экологов Амос Хоули в 1968 г. использовал термин «изоморфизм» для обозначения процесса, обеспечивающего схожесть единиц популяции, существующих в условиях той же среды. В этом плане цифровая эпоха породила не только высокотехнологизированные, но и относительно гомогенные среды. Причем технозоны, используя терминологию Эндрю Барри, пересекают национальные границы, требуя сходных результатов управления от систем, погруженных в несхожие национальные контексты. Глобальные сетевые взаимодействия позволяют передавать социальный запрос по множеству каналов коммуникации разным центрам принятия решений практически одновременно.

Значительный интерес представляет разработанная Полом Димаджио и Уолтером Пауэллом теория организационного изоморфизма [2]. Они выделили конкурентный, вызываемый рыночной конкуренцией и институциональный изоморфизм, являющийся комплексным следствием действия трех составляющих: политического влияния и проблемы легитимности; стандартных реакций на неопределенность; профессионализации, предполагающей общую когнитивную основу, производимую дипломированными специалистами, а также рост и развитие профессиональных сетей. Таковые не только обеспечивают общее видение, но и способствуют быстрому распространению новых моделей. Все три аналитических разновидности институционального изоморфизма – принудительный изоморфизм (coercive isomorphism); подражательный изоморфизм (mimetic isomorphism) и нормативный изоморфизм (normative isomorphism) – могут быть использованы после небольшой коррекции в рассмотрении сетевой динамики. Своего рода проводником выступает стандартизация, усиливающаяся в международном масштабе. Д. Гревал рассматривает стандарты как общее благо, товары общего пользования, как форму конвенционального равновесия. При этом в основе должен лежать концепт справедливости, а также понимание общности интересов.

Гипотетически можно предположить, что в сетевом формате возникает своего рода симбиоз между соревновательным (competitive isomorphism), характерным для открытой конкурентной среды, и квази-институциональным изоморфизмом. Встраиваясь в сетевые коммуникации, акторы становятся более конкурентоспособными, в противном случае сеть не будет иметь шансов на расширение.

Очевидно, что в условиях сетей институциональные ограничения скорее принимаются, нежели навязываются, а культурные ожидания являются весьма

разнородными, особенно в мировом масштабе. Глобальным по охвату и цели сетям пока не достает глобальной культуры, способной эффективно дополнять идентичности более низкого уровня. Отстает и собственно политически формируемая среда. Как отмечает Д. Гревал, глобализируется все, кроме политики. «Мы живем в мире, в котором наши отношения социальности – коммерция, культура, идеи, нравы – все чаще разделяются, координируются новыми глобальными конвенциями в соответствующих областях, однако наша политика остается неизбежно национальной, сосредоточенной в национальных государствах, являющихся единственными локусами принятия суверенных решений» [1, р. 50].

И все же не следует безоговорочно относить данную особенность (добровольное принятие институциональных ограничений) к группеотягчающих условий и факторов. Наднациональные политические форумы, действуя в сетевом формате, направляя посредством документов рамочного характера, мягкого права и рекомендаций, оставляют государствам право императивного воздействия и сохраняют необходимую в быстро изменяющемся мире диверсификацию, предохраняют от тотальной делегитимации. Обратной стороной медали выступает низкая результативность достижения заявленных глобальных целей. Высокий уровень неопределенности в сетевом режиме взаимодействия, особенно на глобальном уровне, актуализирует второй и третий механизмы изоморфизма, т. е. подражательные процессы и профессионализацию. Необходимо отметить, что сетевой изоморфизм прослеживается, прежде всего, в его техническом аспекте – переход на единообразные технические протоколы, пользование общими информационными платформами, формирование единообразных баз данных и т. д. Говорят также о секторальном изоморфизме в глобальных масштабах [3].

Метаморфозы публичного управления

О том, что в XXI в. человечество имеет дело с несколькими иными управленческими реалиями, свидетельствует понятийно-категориальный аппарат. Governance (русскоязычный аналог – правление) теснит government (политическое управление) и administration (бюрократическое администрирование) буквально по всем фронтам.

Одной из ключевых черт является интернационализация правления. Как отмечают исследователи, сети легко пересекают национальные границы. М. Каствельс связывает это, прежде всего, с глобализацией и рыночной децентрализацией. Он пишет: «Реальный процесс принятия политических решений происходит в сетях взаимодействия между национальными, наднациональными, международными, межнациональ-

ными, региональными и локальными институтами при одновременном втягивании в него организаций гражданского общества». Как следствие, сетевое государство «характеризуется разделением суверенитета и ответственности между разными государствами на разных уровнях правления, подвижностью управленческих процедур и большим разнообразием пространственно-временных отношений между правительством и гражданами по сравнению с предшествующей формой национального государства» [4, с. 58]. Проблема координации в разных ее плоскостях (*организационной, технической и политической*) предстает как неизбежный результат такой трансформации. Трудно не согласиться с испанским исследователем в том, что весомым отягчающим фактором перехода к «системе конституционно обоснованного сетевого глобального правления» выступает инерция рассмотрения сетей управления национальными государствами как поля «возможностей для максимизации своих интересов» [там же, с. 59]. Объясняется это, помимо инерционности сознания, тем, что глобализация подчиняет публичную политику экономическим императивам, соображениям конкурентоспособности. Нацеленность на достижение «глобального всеобщего блага» в значительной мере пока остается декларативной. К тому же ввиду множественности акторов затруднена и идентификация такового. Своего рода маяком, метапрограммой ценностей в настоящее время служит концепт устойчивого развития. Национальные государства выступают далеко не единственным, хотя по-прежнему самым сильным игроком мировой политической сцены. Совершенно справедливо ставка делается на укрепление глобального гражданского общества, продвигающего альтернативный «элитарной глобализации» проект, и стратегии bottom-up (снизу вверх) в выработке решений как в рамках политий, так и на наднациональном уровне.

Крайне важно понимать, насколько за истекшие полвека трансформировался сам формат реформаторской деятельности. Как справедливо отмечают К. Поллитт и Г. Буккаерт, реформы публичного управления, осуществлявшиеся в 1950-е гг., проходили в правовой и организационной плоскости, касаясь, прежде всего, форм и процедур. Их проблематика не позиционировалась как экономическая или политическая, как следствие, партийные боссы или масс-медиа не уделяли реформам много внимания. Кроме того, они были секторальными или, в случае комплексных преобразований, национальными. «Немцы осуществляли свои реформы в свете немецких условий и истории, также поступали французы, британцы, американцы и т. д.» [5, р. 5]. Дискурс административных реформ также имел национальный характер, что во многом объяснялось ролью конституционных и

административных норм, существенно отличавшихся в разных странах. Маркетизация публичного управления привела к формированию потребности в масштабном обмене опытом.

Международные консультации стали проводиться уже в 1980-е гг., однако мощного влияния они не оказывали вплоть до конца 1990-х гг. На рубеже веков ситуация коренным образом изменилась. В 1990-е гг. возникли международные сетевые структуры, превратившиеся в своего рода законодателя мод в данной области.

Структуры, ресурсы, технологии

В 1990 г. был создан Комитет по публичному управлению Организации экономического сотрудничества и развития (OECD PUMA <http://www.oecd.org/governance/>), призванный облегчить разработку и реализацию стратегически ориентированной, эмпирически выверенной, инновационной по своему характеру политики. Основными проблемными областями стали бюджетирование и общественные расходы, электронное и открытое правительство, борьба с коррупцией и интеграция в рамках общественного сектора, занятость и управление общественным сектором, региональное развитие, политика регулирования и риск-менеджмент, ответственные и эффективные институты, доверие, инновационное правительство и т. д.

В 1993 г. комитет запустил мониторинг ситуации с бенчмаркингом в публичном секторе. Вскоре удалось зафиксировать, хотя и неравномерное в региональном разрезе (в 1997 г. из 116 связанных с бенчмаркингом сайтов 54, включая 22 неправительственных, были американскими и 41 европейскими [6]), но, в целом, достаточно широкое использование этой управленческой технологии. Правительства стран – участниц ОЭСР не только выразили поддержку деятельности структуры по отслеживанию передового опыта, но и продемонстрировали заинтересованность в активизации ее роли, особенно в связи с международным бенчмаркингом, гораздо более развитым в частном секторе.

Необходимо указать на функционирование пула секторальных ресурсов, посвященных бенчмаркингу, в той или иной мере затрагивающих проблематику публичного управления, в частности сайт The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (IBNET: <https://www.ib-net.org/about-us/>), поддерживаемый Всемирным банком. Поскольку использование водных ресурсов и санитария, как правило, не находятся под воздействием рыночной конкуренции, производитель нередко остается в стороне от передовых технологий и практик. В то же время качественные услуги выступают залогом сохранения здоровья населения, особенно в урбанизи-

рованной среде. Таким образом, благодаря доступу к сравнительной информации и заслуживающему внимания опыту, заинтересованные стороны получают возможность повысить эффективность своей деятельности – правительства посредством мониторинга и оценки секторальной политики и программ.

В 2013 г. Всемирный банк запустил и собственный проект «Бенчмаркинг государственных закупок», сфокусированный на нормативных условиях, влияющих на способности частного сектора вести дела с государством, и нацеленный на содействие принятию решений правительствами на основе сопоставимых фактических данных.

Проблематика закупок для обеспечения публичных нужд позволяет проследить использование еще одной технологии – продвижение образца посредством международных соглашений и типовых законов. В частности, вступив в ВТО, Россия подписала Соглашение по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement). Как следствие, при разработке Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 94 пришлось учитывать положения этого документа наряду с Типовым законом Комиссии ООН по праву международной торговли (ИНСИТРАЛ) о закупках товаров (работ) и услуг и правовыми документами Всемирного банка. Необходимо отметить, что типовые законы периодически обновляются.

Ориентация на передовой опыт и знания выступает в настоящее время альфой и омегой не только для стран первого эшелона развития, но и для остального мира, что вполне объяснимо в условиях набирающей обороты информатизации и усиливающегося сотрудничества между региональными и международными структурами. Процесс постоянного совершенствования и обучения повсеместно становится неотъемлемой частью управленческого ландшафта и своего рода признаком хорошего тона. В качестве лаборатории, разрабатывающей инструменты для совершенствования публичного управления, предстают, прежде всего, Европа, США и Австралия.

В 1993 г. ОЭСР получила статус Наблюдателя, а с 1995 г. было развернуто полномасштабное сотрудничество между ОЭСР и ООН. Одна из заслуживающих внимания совместных инициатив ОЭСР и Программы развития ООН² (United Nations Development Programme (UNDP)) – помощь развивающимся странам в наращивании потенциала налогового аудита, нацеленная на мобилизацию внутренних ресурсов развития. Как известно, налоговое администрирование выступает передним краем борьбы с уклонением от налогов. Специалисты, работающие в формате «Налоговые инспекторы без границ» (Tax Inspectors

Without Borders (TIWB)), осуществляя совместную работу с должностными лицами налоговых администраций развивающихся стран, обмениваются аудиторской практикой, передают технические ноу-хау и навыки [7].

ОЭСР развернула активную деятельность в данной сфере еще в 1998 г. в ответ на призыв со стороны министров финансов стран «Большой семерки», поддержавших международные меры по повышению эффективности борьбы с налоговыми преступлениями. Неизбежно произошло укрепление сотрудничества между межправительственной организацией ФАТФ (Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег – Financial Action Task Force, FATF) и ОЭСР, в 2003 г. последняя получила статус Наблюдателя и начала участвовать в заседаниях ФАТФ. Впоследствии были разработаны Рекомендации и практические материалы в форме руководства, призванные облегчить выявление финансовых преступлений. Как отмечалось на первом Форуме по налогообложению и преступности, прошедшем в марте 2011 г. в Осло, «в мире, где преступники действуют в сложной финансовой среде, несмотря на географические границы, единственной приемлемой ответной мерой становится эффективное внутреннее и международное межправительственное сотрудничество» [8].

В Резолюции 50/225 «Государственное управление и развитие», принятой Генеральной ассамблеей ООН 1 мая 1996 г., при признании многообразия административно-управленческого опыта и национальных условий, уважении принципа государственного суверенитета подчеркивалась необходимость «транспарентных и подотчетных систем управления и администрации во всех государственных, частных и международных учреждениях». Правительствам предлагалось «укрепить свои потенциалы в области государственного и финансового управления путем проведения... реформ», однако действовать более настоятельно подразделения ООН могли только по просьбе заинтересованных государств-членов. Ключевыми разработчиками рекомендаций чаще всего оказывались региональные совещания по вопросам государственного управления и развития, а также группы экспертов. Необходимо отметить, что со временем все больше стали использоваться рабочие группы открытого состава с участием не только правительств, но и негосударственных структур. Широкий охват заинтересованных сторон фактически означал переход к стратегии «снизу вверх» (bottom-up) в выработке решений.

Особая роль отводилась крупным конференциям ООН, являвшимся, помимо встреч на высшем уровне, площадкой для разработки и легитимации рамочных стратегий. Важное значение придавалось укреплению

² Партнерству был дан старт на Третьей международной конференции по финансированию развития в Адис-Абебе 13 июля 2015 г.

«взаимобогащающего характера деятельности, сотрудничества и координации действий между фондами и программами системы ООН, специализированными учреждениями, Секретариатом ООН и Бреттон-Вудскими учреждениями в целях обеспечения оптимального использования оперативных-функциональных и технических возможностей системы ООН» [9].

Отделу Государственной экономики и управления ООН поручили разработать практическую систему, призванную облегчить странам-членам решение таких проблем, как адаптация публичного управления к условиям глобализации и информационной революции, повышение эффективности использования руководящих кадров в государственном секторе. В результате была сформирована Информационная сеть ООН по вопросам публичного управления (United Nations Public Administration Network) с соответствующим онлайн-ресурсом. Необходимо отметить, что он довольно быстро стал пользоваться популярностью [10] и в настоящее время является высокодифференцированным, своевременно обновляемым и весьма ценным.

Международные консультации как фактор трансформации систем публичного управления

Консультативная помощь со стороны ООН предоставляется десяткам стран по самым разным вопросам: проведение конституционных и административных реформ, расширение политического участия, выстраивание частно-публичного партнерства и т. д. Многие государства обращаются к ООН за технической помощью в проведении выборов, внушающих доверие. Необходимо также отметить помощь в налаживании систем публичного управления в постконфликтный период, оказываемую на основе мандатов Совета Безопасности ООН. Режим консультаций включает встречи на высшем уровне, министерские конференции, встречи координаторов, технические встречи, встречи экспертов и консультантов, встречи и воркшопы ad hoc групп, научные конференции и т. д.

Всемирный банк (далее – ВБ), накопивший огромный багаж отраслевых знаний и располагающий глобальной сетью высококвалифицированных экспертов, также осуществляет консультационную деятельность и уделяет этому немало внимания. Первый справочник по консультационным услугам для заемщиков был выпущен в 1985 г. С тех пор ВБ существенно расширил как сферу кредитования, так и техническую помощь. Одним из базовых принципов выступает независимость экспертов, отсутствие конфликта интересов [11, р XI]. В настоящее время действует 14 тематических подразделений, так называемых глобальных практик, направленных «на поиск ответов на самые сложные вызовы националь-

ного и субнационального развития путем адаптации знаний к нуждам и проблемам стран и регионов», в число которых входит и государственное управление. В этой практике задействованы специалисты по «управлению государственным сектором, специалисты по вопросам бюджетного управления, борьбе с коррупцией, закупкам, финансовому управлению, социальной подотчетности и судебной реформе» [12, с. 4]. Внимание к качеству публичного управления не случайно, именно от него зависит эффективность использования заемных средств, которая до сих пор была не слишком высокой. Закономерно также появление такого инструмента финансирования программ, ориентированных на результат, как P4R. Обращает на себя внимание и название стратегии ВБ на 2012–2022 гг. – «Социальная защита и занятость».

В рамках нового подхода к сотрудничеству со странами – партнерами ВБ предоставляются консультационные услуги на возмездной основе. Таковыми могут воспользоваться правительства стран – членов ВБ, в том числе бывших стран-заемщиков, которые уже не могут привлекать заемные средства Всемирного банка; региональные и местные органы власти; неправительственные и некоммерческие организации, включая бизнес-ассоциации или торговые палаты; многосторонние институты, в том числе банки развития и региональные организации; государственные предприятия. Учет потребностей клиентов, привлечение высококлассных экспертов, разные форматы предоставления услуг (аналитическая и диагностическая работа; подготовка рекомендаций и консультации по вопросам экономической политики; поддержка реализации программ; работа по оценке воздействия и результативности проектов и программ; программы подготовки кадров и развития институционального потенциала; организация взаимного обмена знаниями и опытом и т. д.) в немалой степени способствуют продвижению ВБ в ряды лидеров в области публичного консалтинга.

В качестве примера кратко рассмотрим сотрудничество организации с Россией, а на региональном уровне воронежский кейс. Расширение деятельности ВБ по профессиональному консультированию и переход на прямое сотрудничество с российскими регионами произошли в 2005 г. В 2006 г. Россия и ВБ договорились о запуске Программы регионального и муниципального развития. Был отобран ряд регионов, в число которых попала и Воронежская область, сотрудничающая с ВБ с 2003 г. В качестве основных инструментов предполагалось задействовать предоставление займов без государственных гарантий, а также аналитические и консультационные услуги на платной основе. С точки зрения совершенствования процесса принятия решений, наибольший интерес представляет федеральный проект «Развитие иници-

ативного бюджетирования в субъектах РФ в 2017–2018 годах», реализующийся в рамках соглашения, заключенного между Министерством финансов Российской Федерации и ВБ. Воронежская область вошла в число 38 субъектов, присоединившихся к проекту. Необходимо отметить, что благодаря развитию Территориального общественного самоуправления (ТОС) в регионе уже имеется некоторый опыт – с 2015 г. – грантовой поддержки местных инициатив.

Еще одним актором, разрабатывающим рекомендации, руководящие принципы и осуществляющим консультации, является Организация экономического сотрудничества и развития. Что касается стран-участниц, то режим совместных консультаций, проводящихся на постоянной основе, является для них одним из ключевых способов эффективного использования потенциала развития. Консультативная помощь другим государствам осуществляется на основе заключенных соглашений. В соответствии с пунктом b ст. 1 Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития целью организации является поощрение политики, направленной на «оказание содействия мощному развитию экономики» не только в странах-членах», но и в других, находящихся в процессе экономического развития государствах. Необходимо подчеркнуть, что на рекомендации общего характера ориентируются не только страны-участницы. Относительно недавний документ – Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности³ [14]. В нем одной из самых злободневных проблем названа коррупция, препятствующая эффективному использованию государственных средств, углубляющая экономическое и социальное неравенство, порождающая недовольство, политическую поляризацию и приводящая к делегитимации институтов. Существует обратная связь между восприятием коррупции и доверием к правительству, что лишний раз подтвердили данные исследования, проведенного в 2017 г. в рамках Барометра доверия Эдельмана. Коррупция вышла в лидеры в списке проблем, беспокоящих граждан, а доверие ко всем основным институтам (бизнесу, правительству, НКО и СМИ) снизилось впервые с тех пор, как стали производиться замеры, т. е. с 2012 г. (<https://www.edelman.com/trust2017>). Граждане больше не верят, что институты действуют в их интересах. ОЭСР рекомендует выстроить согласованную, комплексную систему публичной добропорядочности; развивать соответствующую культуру и создать действенную систему подотчетности.

³ Под добропорядочностью понимается «последовательное соблюдение и приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью отстаивания и обеспечения приоритета общественных интересов над частными в публичном секторе» [13].

Парадигмальный срез

Что касается целостного восприятия публичного управления такими международными структурами, как ВБ, Международный валютный фонд, ОЭСР, ООН, то в настоящее время в его основе лежат два ключевых взаимосвязанных концепта – надлежащего правления (*good governance*) и устойчивого развития (*sustainable development*). Фактически обращение ВБ и МВФ к проблематике эффективных государственных институтов ознаменовало отказ от жесткого рыночного подхода, возводившего механизм свободного ценообразования в абсолют, и формирование новой повестки дня. Внимание к состоянию публичного управления в странах-заемщиках для международных экономических организаций было скорее типичным, но именно в 1990-е гг. эндогенные факторы стали восприниматься как, безусловно, доминантные. Вместо императива восьмидесятых о неуклонном снижении роли государства широкое признание получил постулат о том, что успех создания и качество функционирования рыночных институтов во многом зависят от способности государства эффективно реализовывать свои функции. ВБ, как следствие, был вынужден помимо традиционных вопросов, решавшихся преимущественно в технократическом ключе, рассматривать участие, коррупцию и демократизацию. Проблема заключается в том, что данная организация основывалась именно как технократическая. Согласно п. 10 ст. 4 Статей соглашения о Мировом банке реконструкции и развития, запрещающему политическую деятельность, Банку и его сотрудникам не следует вовлекаться в политические дела любого из государств-членов..., при принятии решений во внимание они должны принимать только экономические соображения, беспристрастно оцениваемые с точки зрения достижения целей организации [13]. Втиснуть политический, по сути, концепт в рамки мандата ВБ удалось посредством редукции *governance* к проблемам управления национальными ресурсами. В буклете, выпущенном мировым банком в 1992 г. «Правление и развитие», феномен определялся как «способ осуществления власти в области управления экономическими и социальными ресурсами в целях развития» [15, р. 1].

Таким образом, политические аспекты надлежащего правления могли быть задействованы только косвенно притом, что причины плохого управления нередко уходили корнями в коррумпированные, патримониальные авторитарные политические системы. Предложенное ВБ видение оптимального баланса между государством, рынком и гражданским обществом в значительной мере повлияло на позицию и других международных структур, хотя, в целом, заявленная повестка дня тяготела к традиционной тематике: защита прав частной собственности, оценка

регулирующего воздействия и т. п. Была разработана основанная на эмпирических индикаторах система оценки таких характеристик надлежащего правления, как голос/подотчетность; политическая стабильность, правительственная эффективность, качество регулирования, верховенство права, борьба с коррупцией и т. д.

Постулат об ограниченности универсальных решений («one size does not fit all») прозвучал лейтмотивом в докладе Всемирного банка о мировом развитии 2002 г. (World Development Report), и в дальнейшем институты все чаще стали рассматриваться как эндогенные соглашения, отражающие национальную специфику. Это, в свою очередь, вело к признанию множества разновидностей надлежащего правления при условии реализации основополагающих принципов феномена. Последние были наиболее четко изложены в документах ООН.

Под правлением (governance) понимается процесс принятия и реализации решений, в котором правительство является лишь одним из акторов, круг других зависит от уровня управления – локального, регионального или же национального. Надлежащее правление характеризуется широким участием; верховенством права; открытостью и обратной связью; ориентацией на достижение консенсуса; справедливостью и инклюзивностью; эффективностью и результативностью, включая оптимальное использование природных ресурсов и защиту окружающей среды; подотчетностью не только правительственных структур, но также бизнеса и третьего сектора перед теми, кого затрагивают соответствующие решения и действия [16]. В Декларации тысячелетия обеспечение надлежащего правления (good governance) в каждой стране было названо в качестве ключевого фактора успеха в достижении целей развития.

Своеобразной вехой в усилении влияния международных структур на происходящее в сфере публичного управления можно считать принятый Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. документ «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». В нем были объединены и развернуты принципы, изложенные в целом ряде деклараций, конвенций и программ. Ключевая характеристика новой повестки дня – ее глобальность и универсальная применимость ко всем странам – была закреплена ранее в Аддис-Абебской программе действий. Долгосрочный вектор преобразований базируется на достижении 17 ключевых целей, раскрываемых в 169 задачах, имеющих, как заявлено в Преамбуле, «комплексный и неделимый характер» и обеспечивающих «сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического». Баланс предполагается достичь посредством скоор-

динированных усилий публичного и частного секторов, локального, национального, регионального и международного уровней управления, активизации глобального партнерства.

Шестнадцатая цель сформулирована следующим образом: «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» [17]. В Резолюции 69/327, принятой чуть раньше, ООН подтвердила, что основой устойчивого развития является наличие транспарентных, всеохватывающих, основанных на принципе всеобщего участия и подотчетных государственных учреждений и профессиональных, этических, оперативно реагирующих и обеспеченных информационно-коммуникационными технологиями государственных служб [18].

Посредством проведения симпозиумов и других публичных мероприятий, нацеленных на наращивание потенциала, различные структурные подразделения ООН и взаимодействующие с ними акторы, в частности, комитет экспертов по государственному управлению, предоставляют возможность как высокопоставленным должностным лицам, так и стейкхолдерам возможность обмениваться знаниями и опытом в области реализации принципов надлежащего правления и устойчивого развития. Принимаемые по результатам обсуждения коммюнике выступают текстами, конкретизирующими концепт и формирующими дискурсы (политический, научный, управленческий и т. д.). Термин в данном случае употребляется в значении последовательности коммуникативных актов. Необходимо отметить, что акценты в таких документах могут быть расставлены по-разному. К примеру, в Коммюнике Первого симпозиума по содействию инклюзивному и подотчетному государственному управлению в интересах устойчивого развития, организованного правительством Боливии и Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН (март 2016 г.), явно получили отражение проблемы, присущие региону [19]. Многочисленные участники подобных мероприятий образуют глобальное дискурсивное сообщество, выступающее коллективным субъектом дискурсивного менеджмента.

Представляется, что анализу общих стратегических концептов, к числу которых относятся рассмотренные выше, уделяется незаслуженно мало внимания. В то же время господствующие дискурсы формируются именно вокруг них. Ими задается своего рода теоретический горизонт. На наднациональном уровне это один из ключевых рычагов влияния. Ограниченность императивного воздействия со стороны

международных инстанций объективно сдвигает их интерес в сторону дискурсивных практик.

Идеи, концепции, фреймы генерируют программы, позволяя международным институтам осуществлять программирование сетей. Во многом именно дискурсы лежат в основе той распределенной социальной власти (проявляющей себя не столько как ограничение свободы действий других, сколько как влияние на формирование знаний, установок и идеологий), которой обладают международные институты, выступающие сетевыми брокерами. В свою очередь, в отношении самих дискурсов высказывается мысль об их усиливающейся технологизации. Тенденция фиксируется с середины 1980-х гг. [20, р. 72].

Дискурсы, фрейминг, преимущественно посредством формирования повестки дня вносят существенный вклад в развитие глобальной публичной политики и способности акторов принимать решения общемирового, транснационального характера. Имплементация же требует не только межуровневой и межсекторной координации, культуры сотрудничества, но и ясного понимания пределов адаптивных способностей разных систем. Во многом отсюда проистекают отказ от навязанного универсализма и эмпиризм, вытесняющий слепое доктринерство. По всей видимости, будущее принадлежит спонтанным порядкам (термин М. Поланьи), чья способность к скоординированному функционированию и развитию будет определяться обретением сетевого изоморфизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Grewal D. S. Network Power. The Social Dynamic of Globalization / D. S. Grewal. – New Haven & London : Yale University Press, 2008. – 405 p.
2. Димаджио П. Дж. Новый взгляд на «железную клетку» : институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях / П. Дж. Димаджио, У. В. Пауэлл ; пер. Г. Б. Юдина // Экономическая социология : в 19 т. Т. 11. – Январь 2010. – № 1. – С. 34–56.
3. Collinson S. Constructive deconstruction : making sense of the international humanitarian system. July 2016. London / S. Collinson. – Mode of access: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10734.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).
4. Кастельс М. Власть коммуникации : учеб. пособие / М. Кастельс ; пер. с англ. Н. М. Тылевич ; под науч. ред. А. И. Черных. – М. : ГУ ВШЭ, 2016. – 563 с.
5. Pollitt Ch. Public Management Reform A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third edition / Ch. Pollitt, G. Bouckaert. – N. Y. : Oxford University Press, 2011. – 367 p.
6. Survey of Benchmarking Activities by Christian Isaksson, Swedish Agency for Administrative Development. – Mode of access: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/PAC\(97\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/PAC(97)11&docLanguage=En) (дата обращения: 01.03.2018).
7. Tax Inspectors Without Borders An OECD/UNDP Partnership to tackle domestic resource mobilisation with a practical hands-on approach. – Mode of access: <http://www.oecd.org/tax/tax-global/tax-inspectors-without-borders-project-document.pdf> (дата обращения: 02.03.2018).
8. Эффективное межведомственное сотрудничество в борьбе с налоговыми и иными финансовыми преступлениями. ОЭСР, 2012. – Режим доступа: http://www.oecd.org/tax/crime/Final_Russian_Domestic_Cooperation.pdf (дата обращения: 03.03.2018).
9. Резолюция Генеральной Ассамблеи № 50/225 «Государственное управление и развитие», принятая 1 мая 1996 г. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/771/81/PDF/N9677181.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.03.2018).
10. 6th UNPAN Interregional Consultative Meeting. Agenda. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016462.pdf> (дата обращения: 03.03.2018).
11. Consulting Services Manual 2006. A Comprehensive Guide to the Selection of Consultants. The World Bank. – Mode of access: <http://project.edu.mn/Content/uploads/Materials/materials/6.pdf> (дата обращения: 12.03.2018).
12. Консультационные услуги на возмездной основе. Группа Всемирного банка. – Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/630851499786382988/Russia-RAS-Brochure-Rus.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).
13. International Bank Reconstruction and Development Articles of Agreement As amended effective June 27, 2012. – Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf (дата обращения: 15.03.2018).
14. Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-ru.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).
15. Governance and Development. A World Bank publication. Washington, 1992. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).
16. What is Good Governance? United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Mode of access: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 16.03.2018).
17. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.03.2018).
18. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 14 сентября 2015 г. 69/327 «Содействие обеспечению работы всеохватывающих и подотчетных государственных служб в интересах устойчивого развития». – Режим

доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/280/65/PDF/N1528065.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.03.2018).

19. Коммюнике по вопросу о содействии инклюзивному и подотчетному государственному управлению в интересах устойчивого развития 6–17 марта 2016 года. – Режим доступа: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/>

Воронежский государственный университет
Сиденко О. А., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: sidenko-olga13@rambler.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43

Гармонова А. В., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: agarmonova@hse.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43

Documents/UNPAN96438.pdf (дата обращения: 16.03.2018).

20. Fairclough N. Technologicalisation of discourse / N. Fairclough // Texts and Practices. Readings in Critical Discourse Analysis. Edited by Carmen Rosa Caldas-Coulthard and Malcolm Coulthard. – London and New York : Routledge, 1996. – P. 71–83.

Voronezh State University
Sidenko O. A., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Sociology and Political Science Department
E-mail: sidenko-olga13@rambler.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43

Garmonova A. V., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Sociology and Political Science Department
E-mail: agarmonova@hse.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43