

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА**

На правах рукописи

ДУБРОВИН ЮРИЙ ИННОКЕНТЬЕВИЧ

**Административно-государственное реформирование
в странах Европейского союза**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора политических наук



Москва – 2009

Диссертация выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М В Ломоносова

Научный консультант доктор философских наук,
профессор **В. П. Пугачев**

Официальные оппоненты доктор политических наук,
профессор **И. А. Василенко**
доктор политических наук,
профессор **О. В. Гаман-Голутвина**
доктор исторических наук,
профессор **К. С. Гаджиев**

Ведущая организация Российский университет дружбы народов,
кафедра сравнительной политологии

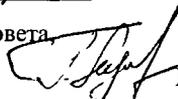
Защита состоится 22 декабря 2009 г в 16 ч 20 мин на заседании диссертационного совета Д 501 001 27 по политическим наукам при Московском государственном университете имени М В Ломоносова по адресу 119991, ГСП-1, г Москва, Ломоносовский пр-т, д 27, корп 4, ауд А-619

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела диссертаций Фундаментальной библиотеки МГУ им М В Ломоносова (сектор «А», 8-й этаж, к 812) по адресу г Москва, Ломоносовский проспект, д 27

Автореферат разослан «12» ноября 2009 г

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор политических наук, профессор



Т. В. Пушкарева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования В последние десятилетия многие страны Европейского союза встали на путь административно-государственных реформ, которые направлены на дальнейшее совершенствование государственного аппарата в соответствии с требованиями времени. Россия и страны ЕС являются ближайшими соседями, имеющими общие основополагающие ценности и цели, поэтому для отечественных политиков и ученых особый интерес представляют исследования в сфере европейской политики и государственного управления.

Сегодня Европейский союз в обновленном виде – с единой валютой, коллективными вооруженными силами, конституционным договором и в расширенном составе – имеет гораздо больше оснований претендовать на роль второго мирового лидера, чем 5–10 лет назад. На Европейский союз приходится около 50 % российской внешней торговли, более 52 % прямых иностранных инвестиций в Россию идут из ЕС. Именно поэтому будущее государств ЕС, новые тенденции в административно-государственном управлении европейских стран волнуют не только самих европейцев, но и российских политологов, которые с интересом следят за тем, как европейцы совершенствуют административно-государственный ландшафт своих государств.

Реформирование административно-государственного управления, начавшееся в европейских странах в 80–90-е годы XX века и продолжающееся сегодня, имеет как некоторые общие тенденции, так и определенные различия. Глубокое осознание общего и особенного в процессах административно-государственных реформ в европейских странах весьма полезно для российских политологов, имеющих возможность сопоставлять европейский опыт с развитием российской административной реформы. Это дает возможность учесть чужие ошибки и принять во внимание достижения других, чтобы избежать промахов при планировании дальнейших этапов реформ в собственной стране. Нельзя не согласиться с известным европейским специалистом У. Барчем: несмотря на то, что сегодня перед европейскими странами и Россией стоят сходные требования в сфере управления, «в то же время необходимо учитывать, что ответы на вызовы времени не могут быть одинаковыми»¹.

Таким образом, исследование основных направлений административно-государственных реформ в странах ЕС представляется актуальной научной, политической и практической задачей для российской политологии. Творческий процесс сравнительного анализа европейских и российских административно-государственных реформ позволяет

¹ Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России // Государственная служба 2007, № 6 С 171

развивать дальше теорию государственного управления и административного реформирования

В диссертации в качестве примера исследования выбраны высокоразвитые страны Европейского союза – Великобритания, Франция, Германия, а также Финляндия. Эти страны выбраны неслучайно. Наиболее развитые страны ЕС столкнулись с необходимостью обновления системы государственного администрирования раньше всех, и именно они во многом стали идейными носителями транснационального движения за административно-государственные реформы, отвечающего потребностям постиндустриального общества.

Общими основаниями административных реформ в этих странах были кризис государства «всеобщего благосостояния» и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономического и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постиндустриальным ценностям в культуре и образе жизни.

Эти страны интересны еще и тем, что многие аспекты концептуального и идеологического обоснования европейских реформ были разработаны именно в них. Важно рассмотреть эти страны еще и потому, что они являются основными представителями разных групп государств, объединенных по устройству и способу функционирования государственного и публичного управления («англосаксонские» страны (Великобритания), «наполеоновские» страны (Франция), «германские» страны (Германия) и «северные» страны (Финляндия)². Анализ европейских реформ позволит определить наиболее важные проблемы административно-государственного реформирования и возможные варианты их решения, что весьма актуально для современных реформаторов во всех странах мира, в том числе и в России. Все это обусловило выбор темы настоящего исследования.

Степень разработанности проблемы. Исследование административно-государственных реформ в европейских странах имеет солидную научную традицию. Теоретико-методологические основы реформирования государственного управления были заложены в классических трудах М Вебера, Ф Герцберга, Д Макгрегора, А Файоля, М Фоллета и др. Среди современных теоретико-методологических исследований государства и государственного управления нельзя обойти вниманием работы З Баумана³, У Бека⁴, Л Зидентопа⁵, М Манна⁶,

² Государственное управление и политика / под ред Л В Сморгунова СПб, 2002 С 360

³ Бауман З Европейский путь к мировому порядку // Свободная Мысль – XXI Теоретический и политический журнал 2004, № 9

⁴ Бек У Трансформация политики и государства в эпоху глобализации // Свободная Мысль – XXI век Теоретический и политический журнал, 2004, № 7

⁵ Зидентоп Л Демократия в Европе М, 2001

⁶ Манн М Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Андерсон Б, Бауэр О, Хрох М и др М, 2002

Г В Пушкаревой⁷, А И Соловьева⁸ К примеру, Ю Хабермас, размышляя о возможности, а границах развития национальных государств в Европе, опасается, что «сегодня глобализация тех же самых тенденций, которые некогда породили национальное государство, ставит его суверенитет под сомнение Разрозненные государства становятся все менее способными управлять национальными экономиками как собственными хозяйственными фондами»⁹

З Бауман более оптимистично рассматривает процесс государственных преобразований в европейских государствах Он подчеркивает, что на фоне охваченной конфликтами планеты Европа выглядит благополучной лабораторией, где продолжают разрабатываться инструменты для совершенствования государственного управления¹⁰

Для теоретико-методологического осмысления взаимообусловленности институциональных и социокультурных факторов в процессе административно-государственных реформ важную роль играют классические труды П Бергера, Э Гидденса, Э Дюркгейма, Т Лукмана, У Мура, Т Парсонса, А Турена и др¹¹ Исследованию механизмов политических изменений посвящены работы Г Алмонда, Р Арона, Р Даля, К Дойча, Д Истона, С Липсета, Т Скокпол, С Хантингтона и др¹²

Целый ряд работ посвящен процессам развития демократических институтов в ходе современных реформ в ведущих странах мира, среди которых следует отметить труды западных исследователей Р Инглехарта, Т Карла, Т Карозерса, Х Линца, С Липсета, В Меркель, А Пшевурского,

⁷ Пушкарева Г В Политическое поведение теоретико-методологические проблемы политологического анализа М 2003, Политология М, 2005, Политический менеджмент М, 2002, и другие работы

⁸ Соловьев А И Политическое сознание и политическая культура М, 1991, Культура власти современного российского общества М, 1992, Введение в политологию (в соавт с Пугачевым В П) – М, 1998, Теория государственного управления (в соавт с Купряшиным Г Л) М 1997, Политология Политическая теория Политические технологии М, 2005, Политические коммуникации М, 2004 Принятие государственных решений М, 2006 Государственный менеджмент (в соавт с Купряшиным Г Л) М, 2004 Глобальное управление М, 2006 Политология Политическая теория Политические технологии М, 2000 и другие работы

⁹ Хабермас Ю Европейское национальное государство его достижения и пределы О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Андерсон Б Бауэр О, Хрох М и др М, 2002

¹⁰ Бауман З Европейский путь к мировому порядку // Свободная Мысль – XXI Теоретический и политический журнал 2004, № 9 (1547)

¹¹ Бергер П Социальное конструирование реальности Трактат по социологии знания М, 1995, Гидденс Э Устроение общества Очерк теории структуризации М, 2005, Дюркгейм Э О разделении общественного труда М, 2002, Moore W E Social Change N Y, Prentice-Hall, 1974, Парсонс Т О структуре социального действия М, 2000, Турен А Возвращение человека действующего Очерк социологии М, 1998

¹² Алмонд Г Сравнительная политология сегодня Мировой обзор М, 2002, Арон Р Демократия и тоталитаризм М 1993, Даль Р Демократия и ее критики М, 2003, Deutsch K Social Mobilization and Political Development // American Political Science Review, 1961, vol 55 Истон Д Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли М, 1997 т 2, Липсет С М Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии // Международный журнал социальных наук, 1993, № 3, Скокпол Т Социальные революции в современном мире // Теория и практика демократии Избранные тексты М, 2006, Хантингтон С Политический порядок в меняющихся обществах М 2004

Д Растоу, С Хантингтона, Ф Шмиттера и др¹³, а также работы отечественных ученых П К Гончарова, А Н Медушевского, А Ю Мельвиля и др¹⁴ Помимо этого можно выделить исследования, связывающие процесс развития демократических институтов с приоритетным влиянием тех или иных структурных и процедурных факторов Т Байхельта, Л Даймонда, Т П Лебедевой, Ф В Рюба, Х А Чейбуба, А Шедлера, Ф Шмиттера и др¹⁵

Среди современных западных исследователей, изучающих конкретные административно-государственные преобразования в европейских странах, можно назвать У Барча, Дж Брауна, Т Гэблера, М Консайдана, Дж Льюиса, Д Осборна, М Спайса, С Селдема и др¹⁶

¹³ Инглхарт Р Постмодерн меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис, 1997 № 4, Карл Т Л Демократизация концепты, постулаты, гипотезы Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций // Полис, 2004, № 4, Карозерс Т Ошибка теории «поэтапной демократизации» // Pro et Contra, 2007, № 1, Линц Х «Государственность», национализм и демократизация // Полис, 1997, № 3, Липсет С М Коррупция, культура и рынки // Культура имеет значение каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред Л Харрисона, С Хантингтона М., 2002 Меркель В Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях // Полис, 2002, № 1-2 Пшеворский А Демократия и рынок Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке М., 1999, Растоу Д Переходы к демократии попытка динамической модели // Полис, 1996 № 5, Хантингтон С Третья волна Демократизация в конце XX века М., 2003

¹⁴ Гончаров П К Политический транзит от концепции модернизации к парадигме транзитологии // Вестник МГУ Сер 18 Социология и политология, 2006, № 2, Медушевский А Н Демократия и авторитаризм западной конституционализм в сравнительной перспективе М 1998, Мельвиля А Ю Демократические транзиты теоретико-методологические и прикладные аспекты М., 1999

¹⁵ Байхельт Т Демократия и консолидация в постсоциалистической Европе // Повороты истории Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / ред-сост П Штынов Т I СПб Европ ун-т СПб., 2003, Даймонд Л Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии Избранные тексты М Ладомир, 2006, Лебедева Т П Роль школы естественного права в формировании западной политико-правовой традиции // Полис, 1998, № 6, Религиозное измерение политической традиции Запад и Россия // Вестник Московского ун-та Серия 12 Политические науки, 2002, № 1, Либеральная демократия как ориентир и качественный критерий демократических транзитов // Полис, 2009, № 2 Рюб Ф В Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // Повороты истории Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / ред-сост П Штынов СПб Европ ун-т СПб., 2003 Т I, Чейбуб Х А Правительства меньшинства ситуации взаимоблокирования и долговечность президентских демократий // Теория и практика демократии Избранные тексты М Ладомир, 2006, Шедлер А Что представляет собой демократическая консолидация? URL http://old.russ.ru/politics/meta/20001003_schedler-pr.html, Шмиттер Ф Неокорпоративизм и консолидация неидеократии URL <http://old.polt.ru/documents/113534.html>

¹⁶ Барч У Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России // Государственная служба, 2007, № 6, Considine M, Lewis J M Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // Public Administration Review, 2003, vol 63, num 2, Conant J K, Housel S MPA and CPM Programs Computers or Complements in Public Service Management Education? // Review of Public Personnel Administration, 1995 vol XV, num 4, Osborne D, Gaebler T Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public sector N Y., 1992, Spicer M Public Administration, the History of Ideas and the Reinventing Government Movement // Public Administration Review, 2003, vol 64, num 3, Kellough J E, Seldem S C The Reinvention of Public Personnel Administration An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States // Public Administration Review, 2003, vol 63, num 2, Keast R, Mandell M P, Brown K, Woolcock G Network Structures Working Differently and Changing Expectations // Public Administration Review, 2003, vol 64, num 3, Kearney R C, Hays S W Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective The Danger of Throwing The Baby out with the Bathwater // Review of Public Personnel Administration, 1998, vol XVIII, num 4, Friedman C E Fair and Equitable Treatment A Progress Report on Minority Employment in the Federal Government // Review of Public Personnel Administration, 1997, vol XVIII num 4

Многие идеи современных административных реформ были заимствованы из бизнес-менеджмента и разработаны такими известными авторами как П Друкер, М Портер, Р Каплан, Б Мильнер, Д Нортон, М Хаммер и Д Чампи

Для понимания теоретико-методологических основ современных административных реформ важную роль играет работа Д Осборна и П Пластрика «Управление без бюрократов пять стратегий обновления государства»¹⁷, а также коллективный труд Б Альстрэнда, Дж Лэмпеллаи и Г Мицберга «Школа стратегий»¹⁸ Вопросам методологии и стратегии административных реформ посвящен также труд экспертов Всемирного банка Н Мэннинга и Н Парисона «Реформа государственного управления международный опыт для России»¹⁹

Многие работы европейских исследователей посвящены проблемам формирования информационного государства в процессе современных административных реформ Это труды Г Банзе, Г Бехманна, А Грунвальда, М Кастельса, К Кенена, Н Керстинга, Л Хеннена и др²⁰

Среди страноведческих работ, посвященных административно-государственным преобразованиям в отдельных странах ЕС, следует выделить исследования Дж Коупера, Э Леффлера, А Лоутона, Я Нуосиайнена, Э Роуза, С Тийхонена, К Холкери²¹, а также российских авторов Ю И Рубинского, А А Терентьева и др²²

Необходимо отметить также труды российских авторов, посвященные исследованию эволюции европейских государств Ю А Борко, В Г Шемятенкова, Н П Шмелева²³ Российские ученые в своих трудах по государственному управлению в той или иной степени обращаются к европейскому опыту государственного администрирования Здесь следует назвать работы Г В Атаманчука, И А Василенко,

¹⁷ Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов пять стратегий обновления государства М 2001

¹⁸ Альстрэнд Б., Лэмпеллаи Дж., Мицберг Г. Школа стратегий СПб, 2001

¹⁹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления международный опыт для России М, 2003

²⁰ Бехманн Г. Концепция информационного общества // Политическая наука, 2008, № 2, Грунвальд А., Банзе Г., Кенен К., Хеннен Л. Сетевая общественность и цифровая демократия Тенденции политической коммуникации в Интернете // Политическая наука, 2008 № 2, Керстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука 2007, № 4, Кастельс М. Коммуникация власть и контроль в сетевом обществе // Политическая наука, 2008, № 2

²¹ Коупер Дж. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии // Реформа государственного управления Международный опыт для России М, 2004, Леффлер Э. Германия // Реформа государственного управления Международный опыт для России М 2004, Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях Опыт Великобритании М, 1993, Нуосиайнен Я. Система правления Финляндии Хельсинки, 2001, Тийхонен С. Финляндия // Реформа государственного управления Международный опыт для России М, 2004, Холкери К. Оценка реформ в сфере государственного управления Финляндии // Проблемы теории и практики управления 2005, № 3

²² Рубинский Ю. И. Николая Саркози прагматизм и преемственность // Россия в глобальной политике, 2007, № 4 Терентьев А. А. Гордон Браун моралист у власти // Россия в глобальной политике 2007, т. 5, № 4

²³ Борко Ю. А. Что такое Европейский союз? М., 2000, Шемятенков В. Г. Европейская интеграция М, 2003 // Европа вчера сегодня, завтра / отв ред Н П Шмелев М., 2002

В В Граждана, Д П Зеркина, В Г Игнатова, Е Литвинцевой, В В Лобанова, Г В Оболонского, А В Сурина, О Ф Шаброва²⁴

Ряд российских исследователей рассматривают процесс современных административных реформ в ведущих странах мира и в России. Среди них можно выделить работы А А Акульчева, А Г Барабашева, О В Гаман-Голутвиной, Т В Зайцевой, А А Иванова, Ю В Ирхина, В С Комаровского, Г Л Купряшина, А В Понеделкова, Л В Сморгунова, А И Соловьева, А М Старостина, А В Сурина²⁵ и др. Эти авторы рассмотрели основные этапы, цели и задачи административных реформ, попытались объяснить причины их трудностей и наметить пути их преодоления.

²⁴ Атаманчук Г В Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) М, 2000, Атаманчук Г В Сущность государственной службы история, теория, закон, практика М, 2008, Василенко И А Административно-государственное управление в странах Запада США, Великобритания, Франция, Германия М, 2001, Василенко И А Сравнительный анализ административных реформ в ведущих странах мира // Государственное и муниципальное управление М, 2007, Василенко И А Административные реформы во Франции // Проблемы теории и практики управления 2005, № 1, Василенко И А Реформы местного самоуправления в Германии // Проблемы теории и практики управления, 2005, № 6, Василенко И А Административные реформы в Великобритании // Государственная служба, 2005, № 2, Граждан В В Теория управления М, 2004, Зеркин Д П, Игнатов В Г Основы теории государственного управления М, 2000, Литвинцева Е Реформирование государственной службы в зарубежных странах // Государственная служба, 2007, № 6, Лобанов В В Административные реформы вызов и решения // Проблемы теории и практики управления, 1998, № 1, Лобанов В В Реформирование государственного аппарата мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления, 1999, № 1, Лобанов В В Управление высшим административным персоналом (опыт Голландии и США) // Проблем теории и практики управления, 2000, № 2, Оболонский А В Человек и государственное управление М, 1997, Оболонский А В Реформа государственной службы концепция и стратегия // ОНС, 1998, № 3, Шабров О Ф Политическое управление М, 1997

²⁵ Акульчев А А Игнатов В Г, Понеделков А В, Старостин А М Эффективность государственной власти модели критерии, факторы // Вестник МГУ Сер 12 Политические науки 2004 №1, Барабашев А Г, Страусман Дж Реформа государственной гражданской службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета Серия 21 Управление (государство и общество), 2005, № 3, Гаман-Голутвина О В Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления отечественный и зарубежный опыт // Полис, 2007, № 4, Гаман-Голутвина О, Олейник А Административные реформы в контексте властных отношений М, 2007, Зайцева Т В Реформа государственной службы России история попыток реформирования с 1992 по 2000 г М, 2003 Иванов А А Социальные механизмы формирования государственной службы // Государственная служба, 2004, № 4, Ирхин Ю В Новое государственное управление и проблемы эффективности госслужбы в современной России // Государственное управление в XXI веке традиции и новации М РОССПЭН, 2007 Ч 1, Комаровский В С Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба, 2004, № 5, Комаровский В С Административная реформа в Российской Федерации // Полис, 2005, № 4, Купряшин Г Л Концептуальные основания административных реформ // Вестник МГУ Сер 21 Управление (государство и общество), 2004, № 2, Сморгунов Л В Сравнительный анализ политико-административных реформ от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис, 2003, № 4, Сморгунов Л В Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского ун-та Сер 12 Политические науки, 2000, № 1, Сморгунов Л В Административные реформы в западных странах // Государственная политика и управление Часть II Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред Л В Сморгунова М, 2007, Соловьев А И Административная реформа как политический проект правящего режима // Вестник Московского ун-та Сер 21 Управление (государство и общество), 2004, № 4 Соловьев А И Технологии администрирования политические резонансы в системе власти современной России // Полис, 2004, № 6, Сурин А В Стратегии развития электронного правительства // Вестник Московского ун-та Сер 21 Управление (государство и общество), 2006, № 2

Среди диссертационных работ, посвященных проблематике административных реформ в странах Запада, следует назвать исследования А А Авчуковой, Ж В Грековой, С В Гордиенко²⁶, в которых рассматриваются различные аспекты теории и практики административно-государственного реформирования (института президентства, государственной службы, института федерализма) в отдельных европейских странах, а также в США, в контексте российских реалий. Однако комплексное сравнительное исследование опыта реформирования ведущих европейских государств в этих работах не предпринималось.

Необходимо отметить также диссертационные исследования, посвященные административно-государственным реформам в России, Е В Бродовской, И Лю, В В Мазнашвили, Е А Яковлевой²⁷ и др., в которых в общем плане затрагиваются проблемы использования зарубежного опыта реформирования в российских условиях.

Проведенный анализ литературы позволяет сделать вывод, что, несмотря на растущий интерес российских ученых к исследованию проблем административно-государственных реформ в разных странах мира, до сих пор в научной литературе нет специальных сравнительных исследований, посвященных комплексному изучению опыта административно-государственных реформ в ведущих странах ЕС. Именно поэтому существует настоятельная потребность в подобном исследовании, которое необходимо для развития теории и совершенствования практики административно-государственного реформирования в современной России.

Желание восполнить такого рода пробелы, в конечном счете, и обусловило объект, предмет, цель и задачи данной работы.

Объектом исследования являются современные административно-государственные реформы в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии.

Предметом исследования являются современные модели административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии, Финляндии в сопоставлении с российским опытом реформирования.

Цель диссертационной работы состоит в выявлении важнейших общих направлений и особенностей административно-государственных

²⁶ Авчукова А А Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции дисс канд полит наук М, 2006, Гордиенко С В Институт президентства в России, США, Франции концептуальные основы и политико-административная практика дисс канд полит наук М 2004, Грекова Ж В Реформирование государственной службы как политико-административный процесс опыт Великобритании и США в контексте российских реалий дисс канд полит наук М, 2001

²⁷ Бродовская Е В Трансформация политической системы современного российского общества институциональные и социокультурные составляющие дисс д-ра полит наук Тула, 2008, Лю И Современные административные реформы в России и Китае сравнительный анализ дисс канд полит наук М, 2007, Мазнашвили В В Реформирование административно-государственного управления России на рубеже XX–XXI вв анализ основных тенденций дисс канд полит наук М, 2003, Яковлева Е А Электронное правительство теоретические модели и политическая стратегия российского государства дисс канд полит наук М, 2006

реформ в странах ЕС на примере Великобритании, Франции, Германии, Финляндии, а также в обосновании возможностей использования опыта этих реформ в современной России

Поставленная цель определила **основные задачи работы**

- выявить базисные теоретико-методологические подходы к административно-государственному реформированию в странах ЕС, а также общие принципы и направления такого реформирования,
- определить и раскрыть важнейшие общие предпосылки европейских административно-государственных реформ, повлиявшие на особенности процесса реформирования в этих странах,
- разработать модель административно-государственных реформ в Великобритании, раскрыть ее специфику,
- выявить модель административно-государственных реформ в Германии, ее важнейшие особенности,
- представить административно-государственные реформы во Франции в виде модели, показать ее особенности и специфику,
- выявить особенности модели административно-государственных реформ в Финляндии, определить их специфику и рассмотреть важнейшие направления,
- осуществить сравнительный анализ итогов административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии, выявить их позитивные и негативные последствия, а также наиболее значимые проблемные зоны реформирования,
- обосновать возможности использования опыта европейских административно-государственных реформ в современной России

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1980 по 2009 г., поскольку именно в это время в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии осуществлялся новый курс в административно-государственном реформировании

Основная гипотеза исследования состоит в том, что современные тенденции административно-государственных реформ в странах Европейского союза определяются рядом универсальных факторов (глобализация, интеграционные процессы в Европе, информационная революция, новейшие достижения в сфере менеджмента и управленческих технологий), региональных факторов (общие традиции европейской управленческой культуры, приблизительно одинаковые социально-экономические и политические условия для наиболее развитых европейских стран) и действием специфических социокультурных факторов (традиции, обычаи, личностные качества реформаторов и др.), которые индивидуальны для каждой европейской страны, что планируется рассмотреть на примере Великобритании, Франции, Германии и Финляндии. Автор полагает, что наиболее заинтересованными в европейских реформах выступают правящие политические и экономические элиты, поэтому во всех исследуемых странах реформы

проводятся «сверху» правительством, стремящимся укрепить систему государственного управления, вернуть доверие к государственным институтам со стороны населения

Автор прогнозирует, что в ходе реформ во всех исследуемых странах неизбежно будет происходить переоценка некоторых принципов и теоретических концептов, связанных с внедрением менеджеристских подходов в систему государственного управления Уже сегодня это проявляется в широких общественных дискуссиях, которые подталкивают к переходу от идей «нового государственного менеджмента» и «малозатратного государства» к более взвешенным подходам «хорошего управления» («good governance») и «активизирующего государства»

Теоретико-методологическую основу исследования составляют научные положения отечественных и зарубежных ученых, заложивших основы развития теории демократии (Р Даль, А Лейпхарт, С Липсет, Дж Сартори, С Хантингтон, Й Шумпетер и др), теории бюрократии (М Вебер, А Файоль и др), теории политических систем (Г Алмонд, К Дойч, Д Истон, Т Парсонс и др), теории политических изменений (Р Арон, Р Даль, С Липсет, С Хантингтон и др), теории институциональных изменений (А Круассан, В Меркель, Д Норт, А Рыбаков и др)

В основе методологии исследования лежит междисциплинарный подход, позволяющий объединить совокупность общенаучных и специальных политологических методов, среди которых системный анализ, неинституциональный подход, конкретно-исторический метод, социокультурный метод, ситуационный и сравнительный анализ, социетально-деятельностный подход

Системный анализ позволил представить процесс административно-государственных реформ в виде системной целостности, с его помощью раскрыт коэволюционный характер взаимосвязи институциональных и социокультурных составляющих трансформации административно-государственных институтов в процессе реформ

Социокультурный метод дает возможность проследить культурные различия между странами, а неинституциональный подход позволяет рассмотреть процесс реформ сквозь призму организации ведущих институтов власти С помощью неинституционального подхода выявлена специфика функционирования различных институтов административно-государственной системы общества, проанализированы особенности институциональных усложнений и институциональных искажений в условиях трансформационного процесса На его основе рассмотрена взаимосвязь функционирования формальных и неформальных институтов, развития институциональной структуры и деятельности субъектов трансформационной активности

Применение социетально-деятельностного подхода продиктовано необходимостью учета инверсионной природы социально-политической динамики в процессе административных реформ, что важно для

определения специфики протекания трансформационных процессов, направленных как на воспроизводство, так и на изменение тех или иных административно-государственных структур

Использование конкретно-исторического подхода дало возможность рассмотреть административные реформы в контексте общеисторических и общеполитических процессов в ведущих странах ЕС, а ситуационный анализ позволил уделить должное внимание подробному рассмотрению наиболее важных проблем реформирования в разных странах современной Европы

Для более глубокого проникновения в сущность европейских реформационных процессов автор использует разработанную им модель анализа административно-государственных реформ на основе пяти базовых критериев, отражающих наиболее существенные параметры реформирования: приоритетные цели, уровень преобразований, темпы преобразований, проблемные зоны, достижения реформаторов

Эмпирическую базу исследования составили документы, материалы и мониторинг административных реформ на официальных веб-сайтах правительств Великобритании²⁸, Германии²⁹, Франции³⁰, Финляндии³¹ и Российской Федерации³². Большое значение имели социологические исследования, проведенные экспертами Всемирного банка по просьбе Правительства РФ в странах Европейского союза, России и других странах мира, опубликованные Н Мэннингом и Н Парисоном³³, а также исследования других отечественных и зарубежных фондов³⁴

Автор использовал публикации в отечественной и зарубежной периодической печати, а также в электронных СМИ. Среди периодических изданий особый интерес при изучении административных преобразований в отдельных странах Евросоюза представляют такие журналы, как «European Journal of Political Theory», «European Union Politics», «The Responsive Community», «Comparative Political Studies»³⁵

Существенную эмпирическую информацию дали материалы международных, общероссийских и региональных конференций и круглых столов, методологических семинаров и дискуссий по проблемам административных реформ в разных странах мира

²⁸ Веб-портал правительства Великобритании «Великобритания онлайн» URL www.direct.gov.uk

²⁹ Официальный сайт Федерального президента Германии URL www.bundespraesident.de, порталы Федерального правительства и органов власти земель Германии URL www.bund.de, <http://www.deutschland-online.de/>

³⁰ Официальный сайт Президента Франции URL www.elysee.fr, Официальный сайт межминистерского управления по государственной реформе Франции URL www.innovations-services-publics.gouv.fr

³¹ Официальный сайт правительства Финляндии URL <http://www.valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp>, Мониторинг оценки финских реформ URL www.vtm.fi

³² Официальный портал административной реформы в Российской Федерации URL <http://ag.esopotmy.gov.ru/>

³³ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации М 2003

³⁴ URL <http://www.fom.ru>, <http://www.wciom.ru> и др

³⁵ URL <http://ept.sagepub.com/>, <http://eup.sagepub.com/>, <http://ann.sagepub.com/>, <http://cps.sagepub.com/>

Положения, выносимые на защиту:

1 Традиции конституционной демократии, достаточно высокий уровень экономического развития, «веберовские» традиции «идеальной бюрократии», лежащие в основе административно-государственного управления в Европе, породили общий контекст административных реформ в ведущих странах ЕС. Все это позволяет выделить некоторые важнейшие общие причины европейских реформ, повлиявшие на особенности процесса реформирования в этих странах и сгруппировать их по блокам. Первый блок составляют внутригосударственные причины: политические, экономические, социальные, управленческие, информационно-коммуникационные и общенаучные. Второй блок включает международные причины: глобализация, информатизация, углубление и расширение интеграции в рамках Евросоюза.

2 Общие методологические принципы основных административных реформ, направленных на укрепление государственного аппарата, определяются уровнем развития современного государственного управления в Европе и достижениями мировой политической мысли в сфере административно-государственного управления. Именно поэтому в основе методологии основных европейских реформ лежит междисциплинарный подход, соединяющий несколько ведущих принципов: отделение административной власти от политической и проведение административных реформ в функциональном, а не в политическом плане, сочетание системного, ситуационного и социокультурного подходов к реформированию, ориентация на информационную парадигму управления, принцип эволюционного развития, т.е. ориентация на последовательное, поэтапное реформирование, а не на «шоковую терапию».

3 Инновационные принципы и технологии передовых административных реформ постепенно эволюционировали от «нового государственного менеджмента» к модели «good governance» («хорошего управления»). Технологии «good governance» предполагают переход от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на более полный учет политических и моральных аспектов администрирования, что требует использования концептуальных положений теории сетей, синергетики, общественно-государственного управления, теории демократии коммунитарного типа.

4 В настоящее время можно говорить о формировании европейской «рамочной модели» административно-государственного реформирования, которая достаточно эклектична и включает несколько основных направлений: информатизация и дебюрократизация, новый государственный менеджмент и концепция «хорошего управления» («good governance»), «активизирующее государство», децентрализация (деконцентрация, аутсорсинг), приватизация и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование, корпоративизм и некорпоративизм. Однако данная

«рамочная модель» не претендует на полноту, поскольку европейский опыт реформирования базируется на установках на культурную гетерогенность и партикуляризм, что непосредственно отражается в моделях административного реформирования каждой отдельной европейской страны

5 Перспективы развития административно-государственных реформ в Европе связаны с воплощением концепции «хорошего управления» («good governance») и «активизирующего государства». К основным характеристикам «хорошего управления» относятся участие граждан в управлении, верховенство закона, прозрачность системы управления, чувствительность к потребностям граждан, ориентация на согласие, справедливость, результативность и действенность, подотчетность обществу. Концепция «активизирующего государства» означает, что между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Причем государственные структуры инициируют процесс решения общественных проблем и выступают в роли посредника, предоставляя в дальнейшем обществу действовать самостоятельно. В целом такое государство только устанавливает рамки ответственности для всех его граждан и способствует развитию гражданской и деловой активности.

6 Разработанная в диссертации авторская модель анализа административно-государственных реформ на основе пяти базовых критериев позволяет системно представить наиболее существенные параметры реформирования, акцентировано обозначить как позитивные, так и негативные стороны реформ, выявить их специфику по таким параметрам, как приоритетные цели, уровень преобразований, темпы преобразований, проблемные зоны, достижения реформаторов.

7 Английская модель административных реформ является достаточно радикальной, что связано с высокой степенью свободы маневра в рамках английской системы государственного управления. Здесь присутствует повышенная институциональная восприимчивость к реформам основных учреждений (правовые и исторические традиции). Реформаторы могли опереться на традиции сильного единого административного ведомства и однопартийного большинства в парламенте. Специфика современного английского опыта реформирования выразилась в том, что принципы нового государственного менеджмента вводились весьма энергичными темпами, динамика реформирования шла по нарастающей, что привело к ликвидации многих исторически сложившихся административных структур и в значительной степени подорвало исторические традиции. С приходом к власти Г. Брауна реформационная стратегия была во многом пересмотрена в духе консерватизма и традиционализма.

8 Французская модель административных реформ является социализированной. Приоритетом здесь является не удешевление государственных услуг и повышение отдачи от деятельности

чиновничества, а усиление демократического характера государственного управления, поскольку от реформ французы ожидают большей социальной справедливости и равенства граждан перед государством, утверждения общественного интереса над частным. Динамика французских реформ является весьма умеренной, с явным торможением в последние годы на фоне экономического кризиса. В рамках французской административной реформы создается сервисная модель государственного управления, ориентированная на применение принципов электронного государства и внедрение методов корпоративного управления в государственных структурах.

9. Немецкая модель реформ может быть названа консервативной, она базируется на осознании самобытности национальной управленческой культуры, квалифицируемой как «культура государственности», в отличие от «культуры гражданского общества», характерной для Великобритании. Германия стремится сохранить веберовские традиции рациональности управления как рациональности законов, планов и инструкций, но в то же время реформаторы постепенно вводят элементы новых управленческих концепций. Динамика немецких реформ является подчеркнуто медленной. В целом в процессе современных административно-государственных реформ Германия постепенно перешла от концепции «малозатратного государства» к идее «активизирующего государства», ориентированного на гражданина.

10. Финская модель административных реформ является инверсионной, поскольку в процессе реформирования происходила радикальная корректировка реформационной стратегии. Динамика финских реформ менялась на разных этапах – от достаточно радикальной к преимущественно консервативной. Первоначально реформы шли энергичными темпами, внедряя принципы нового государственного менеджмента, ориентируясь на опыт Великобритании. Вызванный реформой социальный кризис заставил правительство скорректировать стратегию реформ (ориентируясь на более успешный опыт Германии), сделав реформы более последовательными и постепенными. Основной акцент был перенесен на структурные реформы министерств и ведомств, где постепенно, с помощью «пилотных» проектов, внедрялись принципы управления по результатам, повышения управленческой гибкости и внедрение концепции делегирования полномочий.

11. Особенности административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии могут быть выявлены с помощью оценочной модели, базирующейся на следующих критериях: приоритетные цели, уровень преобразований, темпы преобразований, проблемные зоны реформ, достижения реформаторов.

12. Административно-государственные реформы в России являются не менее актуальной задачей, чем в развитых европейских странах. При реализации административно-государственной реформы в нашей стране необходимо учитывать как отечественную социокультурную специфику

системы государственного управления, так и европейский (мировой) опыт в этой области. Главная задача, стоящая сегодня перед Россией, состоит в проведении в жизнь основных административно-государственных реформ, направленных на укрепление основ государственной системы управления. Элементы продвинутых реформ и инновационных технологий можно вводить постепенно в качестве «пилотных» проектов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нем впервые в отечественной политической науке проведен целостный концептуальный анализ европейского опыта административно-государственного реформирования, выявлены общие направления, особенности и проблемные зоны реформ и обоснована возможность использования опыта этих реформ в современной России. Наиболее важные, преимущественно или целиком инновационные результаты, полученные лично автором, состоят в следующем:

1 Выявлены наиболее существенные причины европейских административно-государственных реформ как внутреннего характера (политические, экономические, социальные, общенаучные, управленческие), так и международного характера (европейская интеграция и глобальные преобразования)

2 Определена методология европейских реформ, в основе которой лежит междисциплинарный подход, соединяющий принципы системного, структурно-функционального, ситуационного, социокультурного, эволюционного и информационного и некоторых других подходов к реформированию

3 Выявлена общеевропейская «рамочная модель» административно-государственного реформирования, которая включает несколько основных направлений информатизацию и дебюрократизацию, «хорошее управление» («good governance»), «активизирующее государство», децентрализацию (деконцентрацию, аутсорсинг), приватизацию и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм

4 Разработана авторская модель анализа европейских административно-государственных реформ на основе пяти ведущих критериев, отражающих наиболее существенные параметры реформирования: приоритетные цели, уровень преобразований, темпы преобразований, проблемные зоны, достижения реформаторов

5 На основе авторской модели анализа европейских административно-государственных реформ разработаны модели административных реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии – соответственно радикальная, социализированная, консервативная и инверсионная

6 В результате сравнительного анализа итогов административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии и

Финляндии выявлены общие тенденции и социокультурная специфика, основные проблемы и достижения реформаторов

7 Выделены и проанализированы основные проблемные зоны реформ, среди которых сложности с внедрением информационных технологий и рыночных принципов в систему государственного управления, некоторые просчеты в планировании реформ, недооценка конфликта интересов разных групп чиновников и др. Показано, что рыночные методы имеют границы своего применения в государственных структурах

8 Обобщены результаты европейских реформ и показано, что нигде реформаторам не удалось полностью достичь запланированных целей. Только по некоторым направлениям достигнуты позитивные показатели (сокращение и рационализация количества органов власти федерального уровня, уменьшение числа государственных служащих и др.)

9 Обосновано особое влияние европейской интеграции на ход реформ, которое выражается в стремлении использовать понятия «универсальных служб» и служб «всеобщего экономического интереса», что в перспективе способно привести к значительно большей унификации административно-государственных реформ в странах ЕС.

10 Определены основные уроки европейских реформ для России, главное значение которых состоит в том, что необходимо отказаться от стратегии слепого копирования западного опыта, особенно от практики англосаксонских государств. Гораздо продуктивнее ориентироваться на медленный эволюционный путь реформ, сохраняя социокультурную специфику института гражданской службы.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена его теоретической и практически-политической актуальностью, а также высокой востребованностью аналитических выводов и практических рекомендаций диссертации для разработки и проведения российской административной реформы. Основные положения и выводы работы вносят определенный вклад в изучение процесса административно-государственного реформирования в странах ЕС.

Анализ и выявление важнейших направлений и особенностей современных европейских реформ (в частности, разработка общеевропейской «рамочной модели» административно-государственного реформирования, показ ее проблемных зон и определение возможностей их преодоления и др.) имеет важное научное значение для обоснования возможности использования опыта европейских реформ в современной России.

Материалы диссертации могут быть использованы в научной, педагогической и прикладной сферах деятельности. В сфере науки их можно использовать при дальнейшем сравнительном изучении современных административных реформ в странах Европейского союза и в Российской Федерации, что будет способствовать избежанию ошибок при дальнейшем планировании административных реформ в нашей стране.

Результаты исследования могут быть применены при проведении политологического анализа отечественных административно-государственных реформ, а также при выработке стратегии и тактики реформирования

В педагогической области результаты исследования можно использовать в институтах повышения квалификации государственных служащих при чтении курсов по государственному управлению и административным реформам

В сфере практической политики и государственного управления результаты исследования можно использовать для обоснования конкретных рекомендаций по реформированию государственных структур в России, при проведении мониторинга административных реформ, разработке антикризисных мер в процессе подготовки реформ

Апробация результатов исследования. Предварительная разработка темы и отдельных положений диссертации была проведена при подготовке диссертантом пяти научных монографий «Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского союза» (2008 г), «Модернизация национальных государственных систем в странах Европейского союза и проблемы обеспечения безопасности России» (1999 г), «Угроза расширения НАТО на восток и проблемы обеспечения безопасности Российской Федерации» (1998 г), «Сотрудничество правоохранительных органов России и европейских государств в рамках Интерпола в борьбе с терроризмом» (1997 г), «Политические процессы в Европе и их влияние на обеспечение безопасности России» (1996 г) Разработка темы исследования отражена во многочисленных статьях, опубликованных в отечественных научных журналах и сборниках

Основные идеи, выводы, положения были изложены в докладах и выступлениях диссертанта на научных и научно-практических конференциях в Москве, регионах России и за рубежом, таких как Всероссийская научная конференция «Политическая наука и политическое образование в России (к 20-летию преподавания современной политологии в системе университетского образования страны)» (Москва, 17–18 апреля 2009 г), Международный семинар ЮНЕСКО «Развитие демократии и защита прав человека в России и странах Евросоюза» (Франция, Париж, ЮНЕСКО, февраль 2009 г), Международная конференция «Расширение межтерриториального сотрудничества регионов Италии и России» (Италия, Милан, октябрь 2008 г), Международная конференция «Перспективы стратегического партнерства России и Европейского союза» (Италия, Парма, сентябрь 2007 г), Международный симпозиум «Влияние интеграции на развитие регионов стран Европейского союза» (Италия, Турин, сентябрь 2006 г), Международная конференция «Актуальные проблемы современного развития Европы» (Великобритания, Оксфорд, сентябрь 2005 г), Международная конференция «Государственные реформы в странах Евросоюза» (Италия, Милан, октябрь 2005 г),

Международная конференция «Административные реформы в Финляндии и России особенности и перспективы» (Финляндия, Куопио, октябрь 2003 г.), Международный семинар «Евросоюз и Россия перспективы взаимодействия» (Новосибирск, январь 2009 г.), Международная конференция «Государственные реформы в России и Бельгии особенности и перспективы» (Новосибирск, ноябрь 2007 г.)

Апробация отдельных положений диссертационного исследования проводилась в практической деятельности диссертанта, включая политическое консультирование (эксперт Совета Европы), а также в преподавательской деятельности в Сибирском институте международных отношений и регионоведения (чтение курсов лекций «Региональные аспекты современных международных отношений», «Внешняя политика Российской Федерации в контексте нового миропорядка», «Европейский союз и Россия перспективы сотрудничества») Диссертант осуществляет научное руководство аспирантами и студентами Под руководством диссертанта были защищены четыре диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по проблемам развития Европы

Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи диссертации, определяются ее методологическая база, научная новизна и практическая значимость результатов исследования

В первой главе «**Основные теоретико-методологические подходы к административно-государственному реформированию в странах ЕС**» рассматриваются важнейшие предпосылки и ведущие методологические принципы европейских административно-государственных реформ, а также основные направления и перспективы административно-государственного реформирования

Автор обращает внимание на то, что в современной науке понятие «административно-государственная реформа» используется в двух смыслах – широком и узком В широком понимании – когда речь идет о глубоких и масштабных изменениях государственных органов, связанных со структурными преобразованиями государственного управления В узком смысле – когда речь идет о коренной перестройке работы государственной службы В диссертации административно-государственная реформа рассматривается в широком смысле как запланированный эволюционный процесс структурно-функциональных

изменений в работе административно-государственного аппарата, призванный усилить эффективность и повысить качество его работы

Особое внимание отводится исследованию предпосылок европейских реформ, поскольку их выявление позволяет более глубоко раскрыть смысл и основные тенденции административно-государственных преобразований Автор выделяет некоторые общие причины реформ, характерные для Великобритании, Франции, Германии и Финляндии, сгруппировав их в крупные блоки первый блок – внутренние причины (внутригосударственные), второй блок – внешние причины (международные)

К первому блоку относятся следующие внутригосударственные причины политические, экономические, социальные, информационно-коммуникационные, управленческие и общенаучные Среди политических причин недовольство политических элит и граждан недостаточно эффективной работой государственного аппарата, социально-экономическими проблемами, возникшими в государственном секторе, а также стремление политической элиты вернуть доверие граждан к институтам государства путем некоторой демократизации системы административно-государственного управления К экономическим причинам относятся раздутые штаты, дефицит бюджета, неэффективность расходования средств и др Среди социальных причин выделяются недовольство граждан бюрократизмом и качеством предоставляемых публичных услуг К управленческим причинам относится отставание управленческих технологий государственного сектора от управления в бизнесе Среди информационно-коммуникационных причин стремление реформаторов использовать новые информационно-коммуникационные технологии для совершенствования работы государственного аппарата, чтобы сделать его более эффективным В ряду причин общенаучного характера развитие административной науки и проявление к ней все большего внимания практиков, включение потенциала науки в реформаторский процесс

Ко второму блоку причин, повлиявших на ход административно-государственных реформ в странах Евросоюза, относятся внешние (международные) причины, среди которых выделяются европейская интеграция и глобализация Интеграция имеет стимулирующее воздействие на проведение реформ во всех странах – членах ЕС Она проявляется в сельском хозяйстве, промышленности, сфере услуг и культуре всех стран ЕС, совместных усилиях по обновлению технологии производства, в развитии общей инфраструктуры, повышении качества менеджмента, в том числе и в государственных структурах Интеграция и глобализация стимулируют развитие европейских административно-государственных реформ в сторону формирования общего пространства свободы, безопасности и правопорядка в ЕС

Все выявленные причины в своем взаимодействии детерминируют важнейшие параметры и направления европейского реформирования, определяют его цели, назначение и содержание. Помимо этого, приведенный выше перечень причин во многом объясняет, почему реформы в европейских странах проводились «сверху» правительством, стремящимся укрепить систему государственного управления с помощью новых научных методов административного реформирования, вернуть доверие к государственным институтам со стороны населения, недовольного бюрократизмом и косностью чиновников.

Динамика европейских реформ предполагает два этапа реформирования – основные и передовые (продвинутые) реформы. В диссертации показано, что основные реформы базируются на укреплении классических принципов бюрократии. Автор обращает особое внимание на то, что методологические принципы стратегии основных административных реформ определяются, прежде всего, стремлением реформаторов комплексно использовать достижения современной теории административно-государственного управления: соединить принципы системного, структурно-функционального, ситуационного, социокультурного подходов, сделав акцент на информационной парадигме административно-государственного управления. При этом принцип отделения административной власти от политической обусловил проведение административных реформ в функциональном, а не политическом плане, а принцип эволюционного развития предопределил ориентацию реформаторов на последовательное, поэтапное реформирование, а не на «шоковую терапию».

В диссертации подчеркивается, что более глубокие – продвинутые – реформы предполагают внедрение рыночных методов управления и принципов нового менеджизма. Первоначально определилось несколько основных направлений административных реформ в ведущих странах ЕС: информатизация и дебюрократизация, новый менеджизм, децентрализация (деконцентрация, аутсорсинг), приватизация и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование.

Общим инструментом реализации всех намеченных выше направлений реформ является ориентация деятельности органов государственного управления на концепцию управления по результатам. Не все европейские страны имеют большой опыт реализации данной концепции, многие только начинают ее использовать. Вместе с тем, существуют некоторые общие черты внедрения на практике обозначенных преобразований.

Важной общей задачей в сфере повышения качества бюджетных услуг является задача активного сотрудничества государственных органов с населением. Так, в Германии для формирования у населения положительного мнения о качестве получаемых государственных услуг предусматривается использование специальных постановлений,

защищающих потребителей и предполагающих особые процедуры разрешения конфликтных ситуаций, а также проведение регулярных опросов потребителей

Еще одной задачей реализации реформ является разработка системы регламентов работы с гражданами. Например, в Великобритании такая система носит название «стандартов работы с гражданами». Она включает определение для государственных служащих показателей работы с населением. Во Франции в соответствии с Законом от 12 апреля 2000 г. «О регулировании государственной службы» каждому государственному учреждению определены обязательства по отношению к гражданам.

Автор обращает внимание на такое направление реформ европейских стран, как повышение прозрачности и оперативности предоставляемых услуг. Например, в целях повышения прозрачности и качества предоставляемых услуг, государственные департаменты Великобритании ежегодно разрабатывают и представляют на официальных сайтах отчеты по индикаторам кодекса лучшей практики. В Финляндии с этой целью осуществляется оценка результатов государственных программ реформирования. В качестве критериев при этом выступают мнение населения о качестве общественных услуг, управляемость государственного сектора, эффективность деятельности государственного сектора, мотивация государственных служащих, качественная характеристика процесса осуществления реформ, значение целей программы и ее непротиворечивость³⁶.

Повышение качества бюджетных услуг в европейских странах определяется следующими составляющими: оперативность, сроки удовлетворения требований предоставления услуги, доступность для всех групп населения, ясность и прозрачность процесса оказания услуги, обеспечение прав пользователей, персональный подход к клиентам, последовательность политики оказания услуги, возможность без ограничений получить доступ к необходимой достоверной информации, надежность (предсказуемость, уровень информированности об изменениях, обоснованность принимаемых решений), качество культуры обслуживания и общечеловеческая культура.

В диссертации подчеркивается, что европейская «рамочная модель» реформирования нацелена на постепенное осуществление новой концепции административно-государственного управления, ориентированной на качество обслуживания населения и информационные императивы. Информационная парадигма административно-государственного управления привела к развитию новой важной тенденции в развитии государственного администрирования – отношению к информации как к стратегическому ресурсу. Должное информационное обеспечение является необходимой базой принятия эффективных

³⁶ Холкери К. Оценка реформ в сфере государственного управления Финляндии // Проблемы теории и практики управления, 2005, № 3 С 65–67

управленческих решений, что играет первостепенную роль во всех видах деятельности государственного аппарата

Овладение информационными технологиями и их последовательное применение являются ключом к модернизации государственного управления. Эти технологии способствуют повышению качества государственных услуг, поскольку с их помощью возможны более быстрое и менее затратное предоставление этих услуг, большая близость к гражданину, большая прозрачность административных процедур и сокращение ведомственных путей движения информации. Основная идея, программа и меры по применению информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении были приняты в странах ЕС в форме стратегии электронного правительства. Эта стратегия предполагает предоставление в значительном объеме государственных услуг через Интернет, а в более отдаленной перспективе – разработку концепции электронного правительства, связывающего все органы власти в единую сеть и предоставляющего тем самым свои услуги на всех уровнях электронным путем.

Однако, несмотря на определенные успехи в развитии электронного государства в ведущих странах Европы, проблема адекватного информационного обеспечения административно-государственного управления в полной мере не решена даже в наиболее передовых с точки зрения уровня экономического и информационного развития странах ЕС. Опыт европейских административных реформ свидетельствует о том, что серьезные трудности возникают в самом начале внедрения информационных технологий, когда закономерно снижается уровень эффективности управления. Существует проблема «сбоев» во время предоставления государственными службами ряда услуг. В большинстве случаев это объясняется недостатком опыта у реформаторов и граждан, а также несовершенной технологической базой. Социологические опросы выявили также, что у граждан существуют сомнения в отношении доступности новых технологий и качества электронного управления. Все это, а также другие факты свидетельствуют о необходимости совершенствования концепции «электронного государства» и методов ее внедрения в государственные структуры.

Автор обращает внимание на то, что в ходе реформ происходила переоценка некоторых принципов и теоретических концептов, связанных с внедрением менеджеристских подходов в систему государственного управления. Это сопровождалось широкими общественными дискуссиями. Хотя «новый менеджеризм» и способствовал повышению качества услуг, предоставляемых населению, «экономизация» административной деятельности встретила сопротивление со стороны тех, кто считал, что менеджмент в публичной и частной сферах не одинаков по своей сути. Оппоненты реформ обоснованно критикуют теорию государственного менеджмента за узколиберальную направленность, отмечая, что сфера применимости этой теории ограничена. Широкое влияние на европейскую

общественность оказывает «Блэксбургский манифест» (1984 г.), в котором подчеркнута значимость для государственного управления публичной философии. Этот манифест возвращает понятиям общего блага и общественного интереса их законное место среди демократических ценностей.

Критики нового менеджизма обоснованно отмечают, что в этой концепции существенная близость государственного управления к политике не учитывается, она выносится за скобки как помеха и препятствующий фактор на пути реформирования. Еще одним слабым звеном теории и практики менеджизма является односторонняя, и даже гипертрофированная направленность модернизации системы государственно-административного управления на экономическую пользу.

Автор обращает внимание на то, что более продуктивной методологической концепцией реформ стало использование понятия «хорошего управления» («good governance»). К ключевым характеристикам «хорошего управления» относятся участие (все граждане обладают голосом в принятии решений), верховенство права (главенство закона, честность и беспристрастность правовых структур), прозрачность (открытость, гласность, свобода информации), чувствительность (все институты чутко реагируют на потребности граждан), ориентация на согласие (соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по вопросу о том, что более всего отвечает потребностям группы и какими способами, с помощью каких процедур этого следует добиваться), справедливость (все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние), результативность и действенность (максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан), подотчетность (правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности), стратегическое видение (лидеры и общественность исходят из долговременных перспектив управления)³⁷

В диссертации отмечается, что в целом современные административные реформы связываются с переходом от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление или более полный учет политических и моральных аспектов администрирования. Дальнейшим развитием концепции «хорошего управления» стала концепция «активизирующего государства». Не случайно в 2000 г. Федеральное правительство ФРГ приняло программу под названием «Современное государство – современное управление», в котором используется концепция «активизирующего государства», значительно отличающаяся от концепции «минимального государства», принятой прежним правительством.

³⁷ UNDP Good Governance and Sustainable Human Development Governance for Sustainable Human Development A UNDP Policy Document 2002 URL <http://magnet.undp.org>

Автор подчеркивает, что концепция «активизирующего государства» означает новое распределение задач и ответственности между государством и обществом. Такое государство стремится предоставить обществу больше самостоятельности в решении проблем, его ведущий лозунг «То, что общество может сделать так же хорошо или лучше, чем государство, общество должно делать само».

Таким образом, в перспективе европейское государство будет сосредоточено на своих основных задачах, таких как оборона, внутренняя безопасность, полиция, судебная система и финансовое администрирование. Государство станет инициировать процессы решения общественных проблем и выступать в роли посредника, а также определять сферу ответственности граждан в этих рамках. Важнейшими функциями государства в процессе реформирования становятся инициирование, активизация и стимулирование гражданской активности.

Автор приходит к выводу, что в настоящее время можно говорить о формировании европейской «рамочной модели» административно-государственного реформирования, которая достаточно эклектична и включает, помимо информатизации, деюрократизации, нового менеджизма, децентрализации, приватизации, сервисного администрирования, корпоративизма и неокорпоративизма, также новые концепты «хорошего управления» («good governance») и «активизирующего государства». При этом в диссертации подчеркивается, что данная «рамочная модель» является в многом условной, поскольку европейский опыт реформирования формируется на базе признания культурной уникальности каждой отдельной европейской страны.

Во второй главе «**Особенности административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии**» последовательно рассматриваются ведущие направления, специфические особенности, достижения и проблемы реформационных процессов в четырех перечисленных выше европейских странах.

Автор обращает внимание на то, что Великобритания стала первой европейской страной, вставшей на путь «нового менеджизма» в административно-государственном управлении. В процессе реформ Великобритания смогла кардинально изменить основы функционирования своей административной системы и госслужбы, следуя новым принципам менеджизма и концепции «администрации как службы сервиса». В диссертации рассматриваются два основных этапа британских реформ: неоконсервативный и лейбористский, отмечаются основные достижения и проблемные зоны реформирования.

Обосновывается вывод о том, что неоконсервативный этап реформ можно считать более последовательным и успешным, к его позитивным сторонам можно отнести внедрение результативной модели бюджетного планирования и управления государственными расходами и развитие конкурентной среды в государственном секторе экономики. Однако до сих

пор реформы неоконсерваторов вызывают ожесточенные споры. Одни считают знаменитое изречение М Тэтчер «Нет такого понятия как общество», – флагом свободного предпринимательства, спасшего Британию от кризиса, другие упрекают неоконсерваторов за создание общества, действующего под девизом «Обогащайся!», выгодного для меньшинства, а не для большинства³⁸

Второй этап реформирования, проведенный лейбористами, был гораздо менее последовательным, с элементами явного радикализма. Лейбористы были нацелены на радикальную демократизацию в государственном управлении, они ликвидировали многие исторически сложившиеся административные структуры. Автор согласен с критиками этого этапа реформ, которые указывают на определенный подрыв лейбористами исторических традиций и разрыв социокультурной преемственности в процессе реформирования.

Автором разработана английская модель административных реформ, отражающая основное содержание реформирования по его пяти основным параметрам – целям, темпам, уровню, проблемам и результатам. Эта модель носит достаточно радикальный характер, что связано с высокой степенью свободы маневра в рамках английской системы государственного управления. Специфика английского опыта реформирования выразилась в активной динамике темпы реформирования шли по нарастающей от неоконсервативных реформ кабинета М Тэтчер к радикальным трансформациям лейбористов под руководством Т Блэра. Проблемные зоны английской модели реформирования связаны как с излишним радикализмом реформаторов, так и с ухудшением морального климата в среде госслужащих, проблемами и сбоями в сфере предоставления государственных услуг, ростом политизации на высоких уровнях управления, фрагментированностью системы управления. К основным успехам реформаторы относят значительное сокращение числа госслужащих (на 40 % с 1979 по 2000 г), небольшое сокращение государственных расходов (примерно на 3 %), некоторое повышение технической эффективности системы госуправления, усиление ориентации госуправления на потребности граждан. С приходом к власти Г Брауна, реформационная стратегия во многом была пересмотрена в духе консерватизма и традиционализма.

Несколько другим путем шли реформы во Франции, где в рамках административно-государственного реформирования приоритетом являлось не внедрение экономических методов, а усиление демократического характера государственного управления и организации государственной службы. В диссертации показано, что в рамках французской административной реформы была создана сервисная модель государственного управления, ориентированная на применение принципов электронного государства и внедрение методов корпоративного

³⁸ Joner B M., Robins L. Two Decades in British Politics. Manchester, 1992. P. 170–176.

управления в государственных структурах. Однако инструменты проведения реформ здесь остались, по сути, бюрократическими, нацеленными на создание новых комитетов, управлений и других структурных подразделений.

В диссертации разработана французская модель административных реформ, которую автор назвал социализированной, поскольку от реформ французы ожидают большей социальной справедливости и равенства граждан перед государством, утверждения общественного интереса над частным. Динамика французских реформ является весьма умеренной, с явным торможением в последние годы на фоне экономического кризиса. Проблемные зоны этой модели связаны с бюрократическими методами проведения реформ (создание новых ведомств, комиссий, управлений), фрагментацией системы государственного управления в результате политики децентрализации, а также с частыми акциями протеста в связи с общим положением дел в экономике.

Основные успехи французского реформирования связаны с децентрализацией и децентрацией полномочий центральных ведомств, делегированием части полномочий на местный уровень с целью приближения к гражданам. Наблюдается также незначительное сокращение числа госслужащих (а на первом этапе реформ имело место увеличение их числа), повышение качества услуг, предоставляемых населению. Однако половинчатость проводимых правительством реформ не устраивает многих французов, о чем свидетельствуют периодически вспыхивающие забастовки.

В диссертации сделан особый акцент на исследовании немецкого опыта реформирования. Автор подчеркивает, что важной особенностью административно-государственных реформ в Германии стало то, что они основаны на приоритетном внимании к самобытности национальной управленческой культуры, выраженном акценте на сохранении веберовских традиций управления, постепенном, обдуманном внедрении принципов приватизации и рыночных методов управления. В этой стране управленческие акции рыночного характера затронули преимущественно уровень местного самоуправления, частично – земельный.

В рамках первого этапа немецких реформ, ориентированных на «малозатратное государство», было проведено сокращение и упорядочивание числа федеральных властей, и внедрена концепция оплаты труда по результатам. На втором этапе реформ, который начался с приходом к власти Г. Шредера и продолжен сегодня правительством А. Меркель, основной акцент сделан на то, чтобы максимально разгрузить правительство от текущей сервисной работы и «спустить» оказание государственных услуг на уровень, максимально приближенный к потребителю. Внедрить в госсекторе принцип конкуренции, вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения. В настоящее время на смену концепции «малозатратного государства» в Германии приходит идея «активизирующего государства».

Немецкая модель реформ может быть названа консервативной, она базируется на осознании самобытности национальной управленческой культуры, квалифицируемой как «культура государственности», в отличие от «культуры гражданского общества», характерной для Великобритании Германия стремится сохранить классические традиции рационального управления, но в то же время реформаторы постепенно вводят элементы менеджериальных концепций Динамика немецких реформ является подчеркнута медленной, причем в начале реформ это признавалось как недостаток, а в последние годы – как достоинство

Для немецкой модели характерно значительно меньшее количество проблемных зон, чем в других европейских странах они связаны в основном с некоторой усталостью от реформ на уровне местного управления, а также с тем, что федеральные власти отклонили предложения о реформировании системы оплаты труда госслужащих С точки зрения достижений немецкая модель является самой результативной отмечено сокращение числа госслужащих (примерно на 17 %), осуществлены значительные изменения на местном уровне и на уровне земель с целью приближения системы государственных услуг к гражданам, проведены децентрализация госуправления, перевод процесса принятия решений на низовые уровни, усилилась ориентация госуправления на потребности граждан, повысилась гибкость в сфере выполнения бюджета

Большой интерес представляют реформы в Финляндии, которая начала их по радикальной англосаксонской модели, но, потерпев неудачу, скорректировала свою стратегию, следуя более «мягкому» и сбалансированному континентальному курсу Правительство постаралось сделать реформы более последовательными и постепенными, основной акцент был перенесен с реформирования местного самоуправления на центральный уровень, где проходили структурные реформы министерств и ведомств, внедрялись принципы управления по результатам

В диссертации показано, что в Финляндии реформаторы сосредоточились на внедрении таких элементов нового государственного менеджмента, как делегирование ответственности за принятие решений на уровень непосредственных исполнителей, ориентация в оценке эффективности деятельности госучреждений на непосредственные результаты и социальный эффект от их деятельности, развитие конкуренции в общественном секторе и преобразование иерархичных государственных органов исполнительной власти в общественные предприятия сферы услуг При этом качество работы государственных органов определяется тем, насколько довольны потребители услуг, т е сами граждане Именно это, по мнению автора, привело к некоторому росту эффективности финской системы государственного управления

В диссертации разработана финская модель административных реформ, которая названа инверсионной Ключевой характеристикой финских реформ является радикальная корректировка реформационной

стратегии Динамика финских реформ круто менялась на разных этапах – от радикальной к консервативной Проблемные зоны этой модели связаны с акциями протеста на первых этапах активного реформирования, незначительным прогрессом в сфере реформы госслужбы, ростом бюрократии в некоторых областях на местном уровне, малоэффективными изменениями на уровне центральных органов власти К успехам реформ относят серьезное сокращение государственных расходов, повышение открытости и прозрачности госуправления, сокращение числа госслужащих, содержащихся за счет аппарата центрального правительства, на 43 % В целом введение управления на основе результатов деятельности, повышение управленческой гибкости и внедрение концепции делегирования полномочий привели к существенному росту эффективности финской системы административно-государственного управления, которая сегодня признается одной из лучших в Европе

В третьей главе «Сравнительный анализ итогов административно-государственных реформ в странах ЕС и их значение для современной России» рассматриваются общие черты и особенности европейских административно-государственных реформ, а также исследуется значение уроков европейских реформ для современной России

Автор обращает внимание на то, что для выявления общего и особенного в процессах реформирования в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии необходим обоснованный выбор критериев сравнительного анализа, позволяющих более глубоко проникнуть в сущностные черты и проблемные зоны реформ Именно поэтому автором были выбраны следующие пять критериев цели и задачи административно-государственных реформ, уровень предстоящих административно-государственных преобразований, темпы преобразований, проблемные зоны реформ, успешность и эффективность реформ

Сравнивая цели и задачи административно-государственных реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии, было выявлено, что, наряду с универсальными тенденциями, обозначились и расхождения в приоритетах реформирования в отдельных странах Так, в большинстве стран, среди которых Германия, Финляндия, Франция, реформаторы выбрали путь основных реформ, укрепляя классические принципы бюрократии Напротив, Великобритания ориентировалась на продвинутые реформы, активно внедряя рыночные методы управления

В диссертации показано, что, помимо разницы в подходах к целям реформ, в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии по-разному определялся уровень предстоящих административно-государственных преобразований Великобритания и Франция делали акцент на первоочередном реформировании центрального уровня административно-государственного управления, Германия и Финляндия – на реформировании местного самоуправления

Сравнительный анализ показал, что темпы преобразований в каждой отдельной стране во многом зависели от уровня социально-экономического развития, общей политической ситуации, достигнутого элитой консенсуса по поводу направлений реформ, личной политической воли реформаторов. Так, например, Великобритания сегодня дальше всех продвинулась по пути реформ в духе нового государственного менеджмента, ее относят к числу стран с высоким уровнем свободы маневра в процессе реформ. В самом начале реформ быстрыми темпами и радикально проходила реформа местного самоуправления в Финляндии, но, столкнувшись с кризисными явлениями и социальным протестом граждан, реформаторы вынуждены были скорректировать свою стратегию и в дальнейшем двигались уже более медленными темпами.

В целом достаточно спокойный и последовательный темп преобразований продемонстрировали Франция и Германия. Эти страны относят к числу государств с низким уровнем свободы маневра в процессе реформ, что связано с их правовой жесткостью и большей политизацией государственной службы. Помимо этого, следует отметить, что реформы во Франции сопровождались в последние годы акциями протеста как со стороны населения, так и со стороны чиновников, что также сдерживало темпы преобразований.

В процессе сравнительного анализа реформ в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии было выявлено, что нигде реформаторам не удалось избежать серьезных проблем, которые были связаны с необходимостью преодоления бюрократизма в среде чиновников, с недостаточно высокой квалификацией управленческих кадров, а также с некоторыми просчетами самих реформаторов. Например, при внедрении концепции управления по результатам в большинстве случаев было выявлено, что приоритеты в области результатов деятельности не всегда четко сформулированы, плановые показатели нередко определяются с точки зрения деятельности и мероприятий, а не результатов.

Уроки европейских административных реформ свидетельствуют о том, что определенные трудности возникают также на начальном этапе внедрения информационных технологий в административные структуры, когда необходимо переучивание миллионов когорты служащих, а граждане еще не доверяют новым моделям электронного взаимодействия с государственными службами. В диссертации обосновывается вывод о том, что проблемные зоны были особенно острыми в тех странах, которые слишком быстро шли по пути реформирования (Великобритания), что вело к недовольству в среде чиновников, обострению конфликта интересов разных социальных групп, а порой и к открытым забастовкам и акциям протеста (забастовки во Франции в ответ на реформы Н. Саркози).

Опыт европейских реформ подтвердил, что рыночные принципы в системе государственного управления имеют границы своего применения. Выход за их пределы чреват серьезными осложнениями. Так, например,

вследствие процессов деконцентрации управления и внедрения этих принципов государственная служба стала более разобщенной

Сравнительный анализ также показал, что в Великобритании, Франции, Германии и Финляндии реформы достигли лишь малой части тех целей, которые планировали их разработчики Точные данные о фактической эффективности реформ в большинстве случаев отсутствуют, поскольку правительства не спешат публиковать отчеты об эффективности реформ Известно, что во всех странах удалось добиться определенного сокращения и рационализации количества органов власти федерального уровня, а также уменьшить число государственных служащих Некоторым странам (Великобритания, Германия) удалось также добиться ежегодного снижения текущих расходов (примерно на 3 %), что, однако, оценивается экспертами как весьма незначительный успех на фоне огромных расходов на осуществление самих реформ

К позитивным результатам реформ относится внедрение концепции управления по результатам и оценки качества, что значительно повысило эффективность государственной службы и существенно укрепило ее подотчетность, однако одновременно вызвало «взрыв аудита» и, как следствие, удорожание госаппарата Достаточно позитивно оценивается создание в процессе реформ «электронного государства», что позволило сделать услуги более транспарентными и контролируруемыми, но это имеет и ряд минусов в виде информационных рисков

Некоторые европейские эксперты склоняются к мнению о том, что государственное управление в реформируемых странах изменилось к лучшему – стало не таким дорогостоящим, более производительным, а оказываемые им услуги – более качественными и разнообразными Однако скептики подчеркивают, что в реформах было больше формы, чем содержания, и потребители, т е население, в результате ничего не выиграли и даже в чем-то проиграли исчезла стабильность, утрачены традиции Сопоставление плюсов и минусов позволило автору сделать вывод о скромных успехах европейских реформаторов

Чтобы придать исследованию концептуальную завершенность, в диссертации рассматриваются основные уроки европейских реформ для современной России, при этом автор использует методологию сравнительного анализа по уже выделенным в начале главы пяти критериям Обосновывается вывод о том, что Россия принадлежит к странам с ограниченной свободой маневра реформ, поскольку доступные реформаторам рычаги воздействия на административно-государственную систему немногочисленны, не существует прочной взаимосвязи между карьерами высших чиновников и министров, институциональная восприимчивость ограничена, существует незначительное количество политически нейтральных постов высшего звена

Автор акцентирует внимание на существенных отличиях задач административной реформы в России от ее целей в развитых странах Европы если в Европе реформы нацелены на повышение качества работы

госаппарата с помощью новейших управленческих технологий, то в России они направлены, прежде всего, на то, чтобы добиться удовлетворительного выполнения традиционных государственных функций. Социологические опросы «Левада-центра» свидетельствуют о том, что административная реформа «по-настоящему в России еще и не проводилась», разделяют 49 % граждан и 46 % представителей элиты.

Более низкий уровень социально-экономического развития современной России и ее неэффективная бюрократическая система обуславливают необходимость ориентации российских реформаторов, прежде всего, на основные реформы, укрепление классических принципов бюрократии, поскольку без прочного фундамента невозможно проводить прогрессивные преобразования. Принципы нового государственного менеджмента на нынешнем этапе основных реформ в России можно использовать с большой осторожностью, преимущественно в виде пилотных проектов.

В диссертации сравниваются уровни проведения административно-государственных преобразований в европейских странах и в России. Обращается внимание на то, что административные реформы в России не имеют четкой концептуальной основы, преобразования проводятся одновременно на местном и федеральном уровнях. Это можно было бы отнести к ошибкам российских реформаторов, учитывая опыт высокоразвитых государств Европы, которые не рисковали задействовать в реформировании сразу два уровня управления. Но особенность российской ситуации состоит в том, что реформы проходят в условиях общего переструктурирования политической системы, поэтому другого пути попросту нет.

Ограниченная свобода маневра российских реформаторов предполагает, что темпы реформ должны быть медленными, постепенными. Сложности в осуществлении административной реформы неизбежны, учитывая огромные масштабы страны и состояние гражданской культуры чиновничества и остальных граждан. Столь грандиозная реформа не может идти быстро и просто, поскольку речь идет об изменении всей системы административно-государственного управления, сегодня еще далеко не соответствующей требованиям рыночной экономики и социального правового государства.

По мнению автора, для России главный урок европейских реформ состоит в том, что реформаторы многих стран (Германии, Франции, Финляндии) отказались от стратегии слепого копирования модели реформирования англосаксонского типа, ориентированной на быстрый темп продвинутых реформ. Опыт большинства стран подтвердил, что гораздо продуктивнее ориентироваться на медленный эволюционный путь реформ, сохраняя социокультурную специфику института гражданской службы.

Многие российские проблемы схожи с теми, которые были обнаружены в европейских странах, но стоят они более остро. Речь идет о необходимости преодоления инерции и бюрократизма среди чиновников, о недостаточно высокой квалификации управленческих кадров, о проблемах при внедрении информационных технологий в административные структуры. Особенно остро в России стоят проблемы борьбы с коррупцией и некомпетентностью управленческих кадров.

В диссертации подчеркивается, что к настоящему времени в России накоплен определенный опыт реализации мероприятий административной реформы, но до успешного ее завершения пока далеко, а промежуточные результаты достаточно скромны. Важным позитивным показателем является то, что реформа государственной службы движется сейчас в направлении обеспечения и укрепления дисциплины и порядка. Однако успех возможен лишь при комплексном подходе к административному реформированию, разработке четкой стратегии и тактики реформирования, понятных не только руководству и чиновникам, но и гражданам.

Исходя из европейского опыта, автор считает весьма важным предупредить отечественных реформаторов о том, что рыночные принципы в системе государственного управления имеют определенные рамки применения в результате интенсивного внедрения рыночных принципов менеджмента и децентрализации управления. Государственная служба может стать более разобщенной и менее управляемой, что будет способствовать искажению ее общественного назначения, отдалению граждан от государственных институтов.

Автор приходит к выводу о том, что проведение административной реформы в России является такой же актуальной задачей, как и во многих европейских странах. Планируя и осуществляя административное реформирование в нашей стране, необходимо учитывать как отечественные традиции государственного управления, так и европейский опыт в этой области.

В заключении диссертации формулируются основные выводы, намечаются перспективы дальнейших исследований данной проблематики.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Монографии

1 Дубровин Ю. И. Современные реформы в странах Европейского союза. Новосибирск: СИМОИР, 2009 (13 п. л.)

2 Дубровин Ю. И. Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского союза. М.: Социально-политическая мысль, 2008 (14 п. л.)

3 Дубровин Ю. И. Модернизация национальных государственных систем в странах Европейского союза и проблемы обеспечения безопасности России. Новосибирск: ИППКС ФСБ РФ, 1999 (15 п. л.)

4 Дубровин Ю И Угроза расширения НАТО на восток и проблемы обеспечения безопасности Российской Федерации Новосибирск ИППКС ФСБ РФ, 1998 (12 п л)

5 Дубровин Ю И Сотрудничество правоохранительных органов России и европейских государств в рамках Интерпола в борьбе с терроризмом Новосибирск ИППКС ФСБ РФ, 1997 (13 п л)

6 Дубровин Ю И Политические процессы в Европе и их влияние на обеспечение безопасности России Новосибирск ИППКС ФСБ РФ, 1996 (7 п л)

Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК России

1 Дубровин Ю И Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза // Власть, 2009, № 1 (0,5 п л)

2 Дубровин Ю И Административные реформы лейбористов в Великобритании // Власть, 2009, № 3 (0,5 п л)

3 Дубровин Ю И Современный опыт французских административных реформ // Власть, 2009, № 5 (0,5 п л)

4 Дубровин Ю И Проблемы общности прав человека в теории международных отношений // Государственная служба, 2006, № 1 (0,5 п л)

5 Дубровин Ю И Права человека в ЕС детская беспризорность и безнадзорность и пути их ликвидации // Государственная служба, 2006, № 3 (0,5 п л)

6 Дубровин Ю И Основные методологические принципы административно-государственного реформирования в странах Европейского союза // Философия образования, 2009, № 7 (0,5 п л)

7 Дубровин Ю И Информационный подход в административно-государственных реформах в странах Европейского союза // Власть, 2009, № 9 (0,5 п л)

8 Дубровин Ю И Основные направления современных административно-государственных реформ в Германии // Философия образования, 2009, № 2 (0,5 п л)

9 Дубровин Ю И Основные методологические принципы административно-государственного реформирования в странах Европейского союза // Философия образования, 2009, № 4 (0,5 п л)

10 Дубровин Ю И Значение административно-государственных реформ в европейских странах для современной России // Государственная служба, 2009, № 4 (0,5 п л)

Статьи в иных научных изданиях

1 Дубровин Ю И Административно-государственные реформы Т Блэра и Г Брауна в Великобритании // SCHOLA-2008 М Социально-политическая мысль, 2008 (0,5 п л)

2 Дубровин Ю И Французские административно-государственные реформы от Ф Миттерана к Н Саркози // SCHOLA-2008 М Социально-политическая мысль, 2008 (0,5 п л)

3 Дубровин Ю И Основные направления административных реформ в Финляндии // Experimentum-2009 М Социально-политическая мысль, 2008 (0,6 п л)

4 Дубровин Ю И Общие черты и особенности административно-государственных реформ в странах ЕС // Experimentum-2009 М Социально-политическая мысль, 2008 (0,6 п л)

5 Дубровин Ю И Административно-государственные реформы в странах Европы сравнительный анализ // Сибирский международный, 2008, № 9 (0,5 п л)

6 Дубровин Ю И Транснационализация административного реформирования в странах Евросоюза // Сибирский международный, 2008, № 9 (0,5 п л)

7 Дубровин Ю И Реформы государственного управления в Финляндии // Сибирский институт международных отношений и регионоведения Серия «Международные отношения» Новосибирск, 2008, № 3 (0,5 п л)

8 Дубровин Ю И Современные административные реформы в Великобритании // Сибирский институт международных отношений и регионоведения Серия «Международные отношения» Новосибирск, 2008, № 3 (0,5 п л)

9 Дубровин Ю И Государственно-административные реформы во Франции на современном этапе причины и особенности // Сибирский институт международных отношений и регионоведения Серия «Международные отношения» Новосибирск, 2009, № 4 (0,5 п л)

10 Дубровин Ю И Права и свободы человека в России и странах Европы проблемы обеспечения безопасности // Сибирский институт международных отношений и регионоведения Серия «Международные отношения» Новосибирск, 2006, № 1 (1 п л)

11 Дубровин Ю И Права человека и права граждан России и Бельгии сравнительный анализ // Актуальные проблемы защиты прав человека сборник материалов межрегионального симпозиума Новосибирск, 2004 (0,5 п л)

12 Дубровин Ю И Актуальные проблемы глобальной безопасности // Сибирский международный, 2003, № 6 (0,5 п л)

13 Дубровин Ю И Проблемы защиты прав человека в современной России и Великобритании сравнительный анализ // Сборник трудов

кафедры ЮНЕСКО прав человека и демократии при МГИМО (У) МИД России М, 2001 (0,5 п л)

14 Дубровин Ю И Государственные реформы в странах Евросоюза сравнительный анализ // Сборник трудов преподавателей и сотрудников ИППКС ФСБ РФ Новосибирск, 1998 (1 п л)

15 Дубровин Ю И Стратегии обновления государств Европы и возможность их применения в России // Сборник трудов преподавателей и сотрудников ИППКС ФСБ РФ Новосибирск, 1998 (1 п л)

Отпечатано в типографии Новосибирского
государственного технического университета
630092, г Новосибирск, пр К Маркса,20,
тел /факс (383) 346-08-57, ngtu@ngs.ru
формат 60 х 84/16, объем 2 25 п л , тираж 100 экз
заказ № 178 подписано в печать 09 11 09г