

На правах рукописи
УДК 323

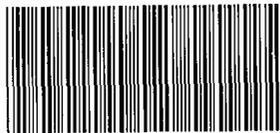


Пашковский Евгений Александрович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии (политические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005543444

12 ДЕК 2013

Санкт - Петербург
2013

Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена»

Научный руководитель: **МИЛЕЦКИЙ Владимир Петрович**
доктор политических наук, профессор, профессор кафедры социологии политических и социальных процессов Санкт-Петербургского государственного университета

Официальные оппоненты: **КУЛАКОВА Татьяна Александровна**
доктор политических наук, доцент, доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета

БАЛАЯН Александр Александрович
кандидат политических наук, доцент кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств»

Защита состоится «24» января 2013 г. в 17⁰⁰ часов на заседании Совета Д 212.199.14 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена», по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. реки Мойки, 48, корпус 20, ауд. 229.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена», 191186, Санкт-Петербург, наб. реки Мойки, 48, корпус 5.

Автореферат разослан «21» января 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



В.А. Абаканова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В отечественной политической науке вопросы государственной политики и управления стали рассматриваться на высоком уровне сравнительно недавно. Особый интерес эта область знаний представляет в связи с тем, что традиционно находится на стыке политической науки и теории государственного управления, о различиях между которыми писал еще в начале XX века В. Вильсон¹. Наибольшую актуальность в настоящее время приобрели вопросы административно-го реформирования, ставшие за последние четыре десятилетия значимыми как для науки, так и для практической политики. В 70-е годы XX века руководители ведущих развитых стран Запада осознали, что старая иерархическая система управления вступила в полосу кризиса и по причинам появления конкуренции со стороны частного сектора и гражданского общества по вопросам оказания государственных услуг, а также в силу затратного характера социальных государств и стремительно растущего вслед за переходом общества в постиндустриальную стадию количества функций государства, перестала соответствовать требованиям современности. Во многих странах система была перестроена на качественно новых принципах в соответствии с концепцией «Нового государственного менеджмента».

По понятным причинам, в России особую актуальность данная проблематика приобрела несколько позже – в середине 90-х гг. И если тогда, по причине нестабильности политической обстановки административное реформирование не шло дальше относительно общих рассуждений политиков и разработки теоретических концепций, то в середине 2000-х гг. были приняты реальные меры по реформированию неэффективной системы государственного управления, которые продолжают до сих пор.

Степень научной разработанности проблемы исследования. К вопросам изучения политико-административного управления и его эффективности в разное время обращалось большое количество исследователей, некоторые из которых впоследствии стали классиками политической науки: это М. Вебер, В. Вильсон, Г. Алмонд, А. Этциони². Также данную проблематику разрабатывали такие классические представители теории государственного управления и научного менеджмента как А. Файоль, Ф. Тэйлор, Э. Мэйо и др.³. В российской политической и административной науках представляют интерес разработки В.С. Комаровского, А.В. Шарова, Г.Л. Купряшина, Б.П. Курашвили, А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Коз-

¹ См.: Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly 2. 1887. June.

² См., например: Etzioni A. Modern Organizations. Englewood Cliffs. New Jersey, 1964; Wilson W. Op. cit.; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990; Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002.

³ См., например: Taylor F. Principles of Scientific Management. N.Y., 1947; Epstein P.O. Using Performance Measurement in Local Governments: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability. Denver, 1988; Файоль А. Из книги «Общее и промышленное управление» // Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М., 1992; Бурганова Л. А. Теория управления Элтона Мэйо. Казань, 2007.

лова, Г.И. Грибановой и других ученых⁴ относительно современных подходов к определению государственно-политического управления. Вопрос трактовки понятия эффективности государственного управления исследовали Г.В. Атаманчук, О.Ф. Шабров, Л.В. Сморгунов, А.В. Курочкин⁵.

Ряд определений и классификаций административных реформ представлен в работах Р. Драго, Т.Я. Хабриевой, Т.В. Игнатовой, М.А. Штатиной, Е.К. Глушко и др.⁶ Теоретическим осмыслением административных реформ в странах Западной Европы и США, а также разработкой теоретической концепции «Нового государственного менеджмента» занимались такие ученые как Д. Осборн, Т. Гэблер, П. Пластрик, К. Худ, Г. Питерс и др.⁷ На недостаточную состоятельность «Нового государственного менеджмента» как универсальной концепции по проведению преобразований в области государственного управления указывали Н. Оуэн, Э. Грей, Л. Терри, В.П. Мохов, Г.Л. Купряшин и другие ученые⁸.

Анализом опыта административных реформ в ряде зарубежных стран с целью осмысления возможностей его применения в России занимались экс-

⁴ См., например: Политико-административное управление / Под ред. В.С. Комаровского и Л.В. Сморгунова. М., 2004; Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. №4; Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление. М., 1997; Курашвили Б.П. Очерки теории государственного управления. М., 1987; Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996; Грибанова Г.И. Политико-административная дихотомия // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. СПб, 2010;

⁵ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006; Шабров О.Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 1998; Сморгунов Л.В. Управление в условиях неопределенности: в поисках моделей устойчивого развития // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000; Курочкин А.В. Социальная эффективность государственного управления. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. СПб, 1999.

⁶ См., например: Драго Р. Административная наука / Пер. с франц. М., 1982; Хабриева Т.Я. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Игнатова Т. В. Административная реформа в России: анализ концептуального перехода к «новому государственному менеджменту». Ростов-на-Дону, 2005; Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. М., 2006; Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М., 2009; Лобанов В.В. Современные административные реформы. М., 2007.

⁷ См., например: Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor. N.Y., 1993; Peters G., Savoie D. Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 1998; Dunsire A. Then and Now: Public Administration 1953-1999 // Political Studies. 1999. Vol. 47. № 2; Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management // Public Money and Management. 1994. Vol. 14. №3; Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001.

⁸ См., например: Terry L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. №3; Грей Э., Дженкинс Б. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка поворота? // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. 1995, вып. 8; Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного правления / Под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000; Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 1, 23.09.2003. URL: <http://ristr.spa.msu.ru/images/File/2003/kupriaschin.pdf> (дата обращения: 13.09.2013).

перты Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон⁹, а также отечественные ученые В.В. Лобанов, Л.В. Сморгунов, Е.К. Глушко, А.В. Волкова и др.¹⁰.

Наибольший интерес среди исследований исторического опыта преобразований государственного управления России в аспекте их влияния на характер политико-административной культуры представляют работы А.Н. Медушевского, В.П. Милецкого, Р.Н. Байгузина, А.А. Зиновьева, Ф. Старра¹¹. На исторические истоки традиций российской государственной службы обращали внимание А.В. Оболонский, В.Н. Барышев и другие исследователи¹².

Изучением системного содержания и проблематики современной российской административной реформы занималось и продолжается заниматься множество исследователей, среди которых можно выделить А.Е. Шадрина, А.И. Соловьева, С.Г. Кирдину, Т.А. Кулакову, О.В. Гаман-Голутвину, А.А. Олейника и др.¹³. Особый интерес представляют научные статьи и отчеты о проведении реформы ученых, а также практических политиков, имеющих непосредственное отношение к процессу разработки концепций административной реформы и их реализации, - М.А. Краснова, Г.А. Сатарова, Я.И. Кузьминова, В.Н. Княгинина, А.Ф. Ноздрачева, С.Е. Нарышкина и др.¹⁴.

Внимание на такие важнейшие для повышения социальной эффективности государственного управления в современной России аспекты административной реформы как повышение качества государственных услуг при

⁹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт / Пер. с английского. - М.: Весь мир, 2003. - 496 с.

¹⁰ См., например: Лобанов В.В. Модернизация правительства в Великобритании. М., 2000; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник московского университета. Сер. 12 «Политические науки». 2000. №1; Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М., 2009; Волкова А.В. Политическая культура и административно-политические реформы в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. СПб, 2000.

¹¹ См., например: Starr S.F. Decentralization and Self-Government in Russia, 1830 – 1870. Princeton, 1972; Медушевский А.Н., Административные реформы в России XVIII-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М., 1990; Милецкий В. П. Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства. СПб, 1997; Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. Р.Н. Байгузина М., 2006; Зиновьев А.А. Русский эксперимент. М., 1995.

¹² См., например: Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997; Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009; Барышев В.Н., Журавлева Т.В. Российская государственная служба: с петровских времен до наших дней // Человек и труд. 2002. № 1.

¹³ См., например: Кирдина С.Г. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. 2004. № 10; Шадрин А. Е. Направления и параметры российской административной реформы // Полис. 2003. №4; Соловьев А. И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис. 2004. №6; Гаман-Голутвина О.В., Олейник А.Н. Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. М., 2010; Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб, 2011.

¹⁴ См., например: Краснов М. А., Сатаров Г. А. История первой попытки административной реформы. - Отечественные записки. 2004. №2; Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2; Княгинин В.Н. От «административного» государства к «рыночному» // Российское экспертное обозрение. 2006. №5; Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газета. - 2006. - 7 апреля; Пока я беспартийный... Вице-премьер С. Е. Нарышкин о российском присутствии на Шпицбергене, административной реформе и партийном правительстве // Российская газета. 2007. - 17 октября.

помощи современных информационных технологий, а также преобразования в сфере государственной службы, обратили, соответственно, И.Л. Бачило, А.В. Коротков, Б.В. Кристальный, И.Н. Курносов¹⁵, и Р. Брим, В.Е. Гимпельсон, А.Н. Барабашев¹⁶.

Стоит отметить, что, несмотря на наличие достаточно большого количества исследований в области административной реформы как фактора повышения эффективности государственного управления в современной России, большинство из них сосредоточены либо на некоторых аспектах, либо на отдельных периодах реформы. При этом недостаточно изученной остается проблематика современной российской административной реформы как явления в целом, включая сопоставление ее отдельных составляющих и осмысление комплексных результатов, а также перспектив реформы.

Вышеизложенным обуславливается научная актуальность и практическая значимость научной разработки проблем административной реформы как фактора повышения эффективности государственного управления в современной России.

Объектом исследования выступает система государственного управления в России.

Предмет исследования – особенности воздействия административной реформы на эффективность государственного управления в современном российском обществе.

Целью исследования является изучение и выявление содержания современной административной реформы и особенностей ее влияния на эффективность государственного управления в современной России.

Для реализации данной цели в работе ставятся и решаются следующие **исследовательские задачи**:

1. Раскрытие содержания управления в аспекте соотношения политики и администрации и основных подходов к эффективности государственного управления.
2. Анализ концепции «Нового государственного менеджмента», представляющей собой основу административных реформ в ряде стран, включая Россию, а также изучение опыта проведения административных реформ в некоторых зарубежных странах.
3. На основе изучения опыта преобразований в сфере государственного управления в истории России исследование традиций политико-административной культуры России как важнейшего фактора влияния на современную административную реформу.

¹⁵ См.: Бачило И.Л. Функционирование электронного правительства и его совершенствование // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке М., 2010; Коротков А.В., Кристальный Б.В., Курносов И.Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества. М., 2007.

¹⁶ См.: Brym R., Gimpelson V. The size, Composition and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s // Slavic Review 63. 2004. No. 1; Барабашев А.Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход [Электронный ресурс] // URL: http://www.hse.ru/data/324/668/1234/20060405_barabashev.doc (дата обращения: 03.10.2013).

4. Освещение периодизации и системного содержания современной российской административной реформы, включая анализ ее основных проблем на протяжении всего времени ее развертывания.

5. Выявление наиболее значимых для повышения эффективности государственного управления социальных аспектов современной административной реформы.

Методологической основой диссертационного исследования стал системный подход к изучаемой проблеме, позволяющий раскрыть предпосылки и основные компоненты системного содержания современной административной реформы, показать значение социальных аспектов в реализации современной административной реформы в России.

Вместе с тем в диссертации проведен комплексный анализ работ зарубежных и отечественных специалистов, касающихся тематики государственного управления и административных реформ, нормативных актов Российской Федерации, и мониторинг публикаций в печатных и электронных средствах массовой информации.

В процессе исследования были использованы следующие методы сбора данных: анализ нормативных актов Российской Федерации, позволивший определить нормативную базу административной реформы, выявить ее общее системное содержание, основные направления, тенденции развития и промежуточные результаты; мониторинг печатных и электронных средств массовой информации, с помощью которого была получена актуальная информация о ходе административного реформирования в России, его результатах, оценках текущей ситуации практическими политиками, экспертами и обществом; анализ вторичных данных, касающихся предмета изучения, как то: социологические опросы, отчеты о проделанной работе непосредственных участников реформирования, а также заключения экспертов в отношении промежуточных результатов и возможных перспектив административной реформы. Непосредственно в процессе исследования помимо общенаучных методов анализа, индукции, абстрагирования, и др., использовался специфичный для политической науки сравнительно-исторический подход.

Эмпирическую базу исследования составили следующие источники.

Во-первых, законодательные акты и иные нормативно-правовые документы Российской Федерации: указы Президента, постановления и распоряжения Правительства, Федеральные законы, концепции административной реформы.

Во-вторых, научные работы, интервью и стенограммы официальных и неофициальных выступлений непосредственных участников разработки и реализации административных реформ, как практических политиков, так и экспертов.

В-третьих, материалы периодической печати и электронных ресурсов, включающие в себя сообщения о ходе административного реформирования, аналитику происходящих процессов, а также данные социологических опросов и экспертных оценок по теме исследования.

В-четвертых, научные работы отечественных и зарубежных политологов, социологов, специалистов в области государственного управления, касающиеся тематики диссертации.

Личный вклад автора в получение научных результатов, изложенных в диссертации, заключается в проведении системного анализа современной российской административной реформы и комплексной оценке ее результатов, включающей также обоснование самостоятельных выводов, вытекающих из высокого уровня научно-методологической проработки темы, использования обширного научного материала из большого числа как отечественных, так и зарубежных источников, качественного проведения апробации разработанной и предложенной в диссертации концепции анализа, а также грамотности в оперировании научной информацией.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Результатами административной реформы в современной России в аспекте их влияния на эффективность государственного управления является известное повышение удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг и введение в действие некоторых механизмов совершенствования взаимодействия государства и гражданского общества, выразившееся в участии его институтов в деятельности государственных органов посредством современных информационных технологий.

2. В современной России возникли трудности в реализации «Нового государственного управления», обусловленные приверженностью чиновников традициям политико-административной культуры России, связанным со стремлением к централизации власти, вертикальному подчинению, слабостью политической самоорганизации гражданского общества и проведением политических реформ преимущественно государством. Западное происхождение «Нового государственного менеджмента» обусловило его несопряженность с политическими реалиями России, воспрепятствовало его полноценному внедрению в российскую управленческую практику. Практическое применение такого менеджмента показало неэффективность трехзвенной горизонтальной структуры центральной исполнительной власти.

3. Отдельные элементы «Нового государственного менеджмента» могут эффективно применяться в современной России только при условии предварительной системной реформы государственной службы и рационализации бюрократии, подготовки чиновников к усвоению новых принципов работы и систематического повышения их квалификации, включая введение прозрачных механизмов конкурсного отбора на службу, расширение ротации и другие меры. В особенности это касается проблем создания административного аппарата, работающего на реальный результат в интересах общества с элементами корпоративного духа и определенного индивидуализма при неукоснительном соблюдении верховенства права.

4. Реальные возможности, предоставленные гражданскому обществу России для участия в деятельности системы государственного управления все еще не соответствуют уровню ее готовности к такому участию. Гражданское общество намного опередило в своем развитии эту систему,

требует децентрализации органов государственной власти и решения на данной основе проблемы неэффективной социально-экономической политики. Эта система не соответствует современным мировым стандартам и по уровню прозрачности управления, и по эффективности общественного участия в государственном управлении, о чем свидетельствует внезапный отказ от вступления в 2013 году в международное партнерство открытых правительств «Open Government Partnership».

5. В результате административная реформа в России до сих пор так и не решила проблемы чрезмерной централизации власти, а лишь закрепила сложившийся порядок, при котором ее относительная эффективность возможна лишь в рамках известной вертикали исполнительной власти, укрепление которой, собственно говоря, и стало важнейшим результатом этой реформы. Подобное положение дел крайне затрудняет совершенствование бюрократического аппарата, затрудняет реальный общественный контроль за чиновниками, обуславливает сохранение высокой коррумпированности бюрократического аппарата и его оторванность от реальных общественных нужд и потребностей, препятствует формированию в России современного демократического социально-правового государства.

Научная новизна диссертации, отражающая личный вклад автора в получение основных результатов исследования, заключается в следующем:

1. В диссертации сформулированы основные факторы обеспечения социальной эффективности современного государственного управления, заключающиеся в институционализации гражданского общества, модернизации бюрократического аппарата, нацеленной на коренное улучшение качества функциональной деятельности специализированных органов государственной социальной политики.

2. Посредством сравнительно-исторического подхода выявлены особенности политико-административной культуры России в контексте ее конструктивного влияния на характер современной административной реформы.

3. В диссертации осуществлен системный анализ современной российской административной реформы и проведена комплексная оценка ее результатов, состоящих не только в повышении качества оказываемых населению государственных услуг, но и в укреплении вертикали исполнительной власти.

4. Разработана периодизация основных этапов современной административной реформы, изучены ее основные мероприятия на нынешнем этапе в аспекте их влияния на социальную эффективность государственного управления, и определены перспективы формирования социального государства в современной России.

5. По результатам исследования были выявлены приоритетные тенденции развёртывания современной административной реформы и сформулированы авторские рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию.

Теоретическая значимость исследования заключается в углублении научного знания о содержании, основных направлениях административных реформ и повышении эффективности государственного управления, в целом, и, административной реформы в современной России, в частности. Исследование вносит вклад в обобщение и концептуализацию аналитического материала, позволяет сформулировать целостное представление о предпосылках, системном содержании и итогах реформирования российской системы государственного управления, а также об уровне общей и социальной эффективности бюрократического аппарата современной России.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в практике совершенствования деятельности органов государственной власти, включая выработку решений о дальнейшем ходе административной реформы. Также материалы и выводы диссертационного исследования могут использоваться в преподавании учебных курсов «Государственная политика и управление», «Особенности современных административных реформ» и др.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения исследования апробированы автором в виде докладов на VII Всероссийской научной конференции «Информация – Коммуникация – Общество. Наука и технологии в условиях глобализации», 28 – 29 января 2010 г.; VIII Всероссийской научной конференции «Информация – Коммуникация – Общество. Философия взаимодействия цивилизаций, культур и языков», 27 – 28 января 2011 г.; 66-й Научно-технической конференции профессорско-преподавательского состава СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 1 – 8 февраля 2013 г. По теме диссертации опубликован ряд научных статей, в том числе одна работа в изданиях, рекомендованных для публикации результатов диссертационных исследований.

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих 5 параграфов, заключения и библиографии. Объем работы составляет 183 страницы. Список литературы содержит 178 источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность рассматриваемой темы, показывается степень научной разработанности проблемы, определяются цель и основные задачи исследования, формулируются научная новизна, практическая и теоретическая значимость диссертации.

Первая глава **«Теоретико-методологические аспекты изучения административных реформ в контексте эффективности государственного управления»** состоит из трех параграфов, носит общетеоретический характер и посвящена рассмотрению теоретико-методологических оснований исследования.

В первом параграфе **«Эффективность государственно-политического управления как объект изучения»** представлены основные теоретико-методологические подходы к понятию эффективности государственного управления. Исследована эволюция взглядов на соотношение политики и управления. Изучены основные подходы к понятиям «государственное управление» и «политическое управление». Рассмотрены основные способы измерения эффективности и социальной эффективности государственного управления.

На основе рассмотрения феномена политико-административной дихотомии сделан вывод о том, что, если в классической теории государственно-го управления проводится четкое разделение между политической стороной управления, отвечающей за выработку стратегий действий, и административной стороной, отвечающей исключительно за реализацию выработанной политики, то в более современных концепциях исполнительная власть зачастую совмещает в себе обе вышеназванные функции. Данное обстоятельство приводит к тому, что в современных научных исследованиях грань между понятиями «государственное управление» и «политическое управление» в известной степени размыта. Таким образом, современное государственное управление представляет собой сложный процесс координации работы политической системы как единого организма, при котором активность исходит не только со стороны государства, но и со стороны общества.

С учетом того обстоятельства, что в современном постиндустриальном обществе экономическая защищенность человека в меньшей степени зависит от государства, а последнее в известной степени воспринимается как поставщик услуг для общества, значительно возрастает роль социальной политики, а также постоянно растет активность гражданского общества в отношении политического участия, а при определении эффективности государственного управления на первое место выходит социальный компонент. Таким образом, в последних научных исследованиях по данной проблематике, чаще используется термин «социальная эффективность». Показателем социальной эффективности, в отличие от экономической, является не соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов, а уровень удовлетворения общественных потребностей. Исходя из вышеизложенного, а также учитывая тот факт, что аппарат государственного управления является не замкнутой организацией, а частью политической системы, предпочти-

тельным представляется именно такое понимание эффективности государственного управления, согласно которому учитывается не только соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов, но и уровень удовлетворения общественных потребностей.

Во втором параграфе «**Специфика и основные особенности современных административных реформ в контексте концепции «Нового государственного менеджмента» и опыт зарубежных стран**» представлен анализ концепции «Нового государственного менеджмента» как базиса современных административных реформ. Рассматриваются основные научные взгляды на сущность и содержание административных реформ. Приводятся основные предпосылки административных реформ 1970-х – 1980-х гг. в ряде стран Запада, на основе осмысления опыта которых политологами была сконструирована теоретическая концепция «Нового государственного менеджмента». Анализируются основные составляющие концепцию элементы, а также опыт отдельных аспектов преобразований в зарубежных странах, который может быть полезен для анализа российской реформы.

Административные реформы в странах Запада в 1970-е гг. были вызваны кризисом традиционной иерархической системы государственного управления, произошедшим по причинам как экономического, так и политического характера: с одной стороны, свою роль сыграл затратный характер государства всеобщего благосостояния на фоне вызревания постиндустриального общества и постоянного роста общественных потребностей, а также появление конкуренции со стороны частного сектора по части оказания социальных услуг населению; с другой – жестко централизованные и неповоротливые бюрократические учреждения, перенасыщенные чиновниками, не только сами по себе погрузились в кризис, но и перестали справляться с новыми задачами.

Решение вышеуказанных проблем было найдено в системном реформировании аппаратов государственного управления и их переводе на функционирование по принципам рынка, включая передачу части государственных функций в частный сектор, введение финансовой мотивации деятельности управленцев по результатам, ослабление иерархических связей и перемещение ряда функций на нижние этажи управления, сокращение общей численности и переобучение бюрократического аппарата. Составной частью реформы должен был стать переход к системе мотивации управленческой деятельности аппарата целевыми установками, а не инструкциями. Данный принцип содержит в себе реакцию «Нового государственного менеджмента» на классическую дисфункцию веберовской рациональной бюрократии, заключающуюся в подмене целей: поскольку система предписывает чиновнику строго соблюдать формально установленные правила и процедуры, в своей работе последний зачастую переносит акценты с целей организации на детали соблюдения инструкций. В результате первоначальная цель, связанная с эффективной организацией управления государством, в сознании чиновника подменяется второстепенными «инструментальными» ориентирами, что в случае, если изменяющиеся обстоятельства делают существующие

правила устаревшими, ведет к потере связи бюрократического аппарата с реальными проблемами государства и общества и снижению эффективности его работы.

Стоит отметить, что, поскольку резко возросшие ожидания общества относительно качества государственных услуг и общего уровня благосостояния и социальной защищенности стали одной из важнейших предпосылок «Нового государственного менеджмента», постольку это обстоятельство во многом предопределило его направленность прежде всего на социальную эффективность управления. «Новый государственный менеджмент» не стал единовременным решением всех проблем государственного управления постиндустриальной эпохи и неоднократно подвергался критике. Одна из главных проблем концепта, призванного сделать современные социальные государства более «дешевыми» и одновременно более эффективными, заключается в том, что в бизнесе, откуда «Новый государственный менеджмент» заимствует управленческие технологии, эффективность трактуется исключительно как соотношение затраченных ресурсов и полученного результата, что не соотносится с социальной эффективностью. Однако во многих странах данная проблема была решена на более поздних этапах административных реформ, в 1990-е – 2000-е гг., когда особое внимание было обращено на повышение качества государственных услуг, в том числе при помощи внедрения новых информационных технологий. Как показала практика, подобные изменения в случае наличия фундамента в виде вышеописанных принципов управления, а также развитых и нацеленных на сотрудничество с органами власти институтов гражданского общества, приводят к значительному повышению социальной эффективности государственного управления.

Сам по себе «Новый государственный менеджмент» в виде единого теоретического концепта появился скорее как результат осмысления политологами административных реформ 1970-х – 80-х гг. в ряде развитых стран. При проведении реформ в 1990-е – 2000-е гг. в других странах, в том числе и в России, концепция «Нового государственного менеджмента» уже зачастую использовалась как теоретическая основа для будущих преобразований. Анализ зарубежного опыта административных реформ показал, что далеко не везде внедрение «рыночных» принципов управления оказалось успешным. В ряде стран, в которых имели место элементы активисткой политической культуры и готовность институтов гражданского общества взять на себя ряд функций по управлению политической системой, а также отлаженная и работающая по «веберовским» принципам бюрократическая машина, они показали свою явную эффективность. В тех же странах, где данные элементы отсутствовали или были представлены не в полной мере, реформы были недостаточно эффективными.

В третьем параграфе «Традиции политико-административной культуры России как фактор влияния на современную административную реформу и ее эффективность» исследованы традиции российской полити-

ческой культуры через призму административных преобразований, производившихся в России начиная с XVIII в.

Поскольку политическую культуру России традиционно характеризует недифференцированный характер общества и государства, а также слабость горизонтальных связей внутри властных элит, приводящая к постоянной необходимости существования жесткой иерархической властной вертикали, регулирующей все социальные процессы, политическая модернизация в России, как правило, проводилась исключительно «сверху», без оглядки на сигналы, исходящие от общества и его потребности.

В качестве примера можно привести первый опыт «догоняющей модернизации» во время правления Петра Великого. Административные преобразования в рамках данной модернизации представляли собой попытку внедрить в сферу российского государственного управления ряд институтов и принципов, заимствованных в странах Запада. Речь идет, в частности, об учреждении Сената как прообраза будущего представительного органа власти, принципами комплектования которого должны были стать компетентность и деловые качества кандидата, а не только его родственные связи и заслуги перед вышестоящим начальством. Также заметным нововведением стала замена традиционной министерской системы исполнительной власти коллегиальной, подразумевающей принцип обсуждения «снизу вверх».

Однако данные нововведения коренным образом не изменили организацию управления и отношения между государством и обществом. Импортирование западных либеральных институтов в России уже тогда получило преимущественно имитационный характер. Изменения были по большей части формальными и, в силу указанных традиций политической культуры, крайне слабо воспринимались как обществом, так и бюрократическим аппаратом. В результате сами принципы работы оставались прежними, из-за чего зачастую происходил и возврат к старым институтам. Так, в 1802 г. вместо коллегиальной системы была снова введена система министерств.

В последующей истории императорской России можно отметить и другие попытки сделать государственное управление более эффективным. Это попытки рационализировать по западным образцам бюрократическую машину при Александре I, создать систему независимого местного самоуправления при Александре II, и др. В первом случае реформы встретили масштабное сопротивление со стороны верхушки самого аппарата, после чего старые порядки были возвращены во время выстраивания вертикали исполнительной власти Николаем I; во втором – реформы, вследствие своего ограниченного характера и радикализма, присущего российской политической культуре, не привели к коренным изменениям принципов организации государственного управления: местные органы управления, несмотря на получение ряда элементов либеральной государственности, так и не получили доли реальной политической власти.

Несмотря на то, что реформы государственного управления в Российской империи не изменили отношений государства и народа, в это время наметились определенные тенденции к изменению типа политической куль-

туры, связанные с расширением участия населения в процессе принятия решений, с формированием традиций многословного управления. Усложняющаяся социальная структура общества требовала создания новых политических институтов. Начали формироваться предпосылки для объединения групп интересов, что выразилось в появлении внутризлитной борьбы в процессе подготовки административно-политических решений. В управлении постепенно усиливались начала рационализации и специализации. Закладывались новые традиции взаимодействия и общения, происходило постепенное становление институтов гражданского общества.

Однако, данные процессы, фактически, были прерваны с наступлением советского периода, административные преобразования на всем протяжении которого были направлены по большей частью на создание гиперцентрализованной иерархической системы, в которой правящей верхушкой напрямую контролируются не только все ветви власти и уровни административно-государственного (произошло полное сращивание между управленцами и бюрократами) управления, но и большинство сфер жизни общества. Данная система максимально гиперболизировала и без того непомерно большую роль государства и лишь укрепила характер традиционной политико-административной культуры России. Поэтому перед реформаторами новой России в 1990-х гг. встала задача создания новой системы управления и государственной службы, по сути, с нуля.

Основные выводы первой главы сформулированы следующим образом.

- В настоящее время под эффективностью государственного управления следует понимать не только внутреннюю эффективность управленческого аппарата как закрытой системы или «вещи в себе», проявляющуюся в соотношении затраченных ресурсов и полученных результатов, но, в первую очередь, социальную эффективность управления, проявляющуюся в уровне удовлетворения общественных потребностей. Несмотря на то, что социальную эффективность достаточно сложно измерить, существует ряд показателей, позволяющих сделать определенные выводы относительно ее уровня в той или иной стране: общая степень удовлетворенности граждан действиями власти и бюрократического аппарата по ряду международных индексов, основанных на анализе различных параметров в сфере государственного управления; качество и уровень доступности государственных услуг и др.

- В 70-е годы XX века произошел кризис традиционной системы государственного управления, основанной на политико-административной дихотомии и веберовской бюрократии. Он был вызван ростом общественных потребностей, «подорожанием» социальных государств, а также появлением конкуренции со стороны частных организаций и институтов гражданского общества в сфере оказания государственных услуг и их претензиями на участие в государственном управлении. Данный кризис привел к ряду административных реформ в развитых странах, на основе которых политической наукой была создана концепция «Нового государственного менеджмента», основной сутью которой является перенесение в систему государственного

управления современных принципов и методов управления частными организациями. Впоследствии новый государственный менеджмент в разной степени использовался как теоретический фундамент для административных реформ в других странах, однако далеко не всегда при этом был эффективен: в ряде стран отсутствовали возможности для его реализации, в том числе отсутствовала отлаженная система веберовской бюрократии, не было готово к участию в государственном управлении гражданское общество, имел место патриархальный характер политической культуры. Таким образом, новый государственный менеджмент, показавший свою явную эффективность в странах, где он возник «естественным путем», следует применять в других странах даже при схожих проблемах управления с известной осторожностью, учитывая исторический опыт проведения административных реформ, как правило, дающий представление о характере политико-административной культуры данной страны.

- Административные реформы в истории императорской России в целом представляют собой чередование попыток модернизации политической системы по «западным» образцам с элементами контрмодернизации, заключающихся в укреплении властной вертикали и возвращении к старым порядкам управления. Привнесение элементов либеральной государственности в России показало лишь частичную эффективность и не изменило общего характера взаимоотношений государства и общества, таких исторически сложившихся особенностей политической культуры, как патернализм, стремление к иерархиям, слабость горизонтальных связей и гражданского общества. Важную роль также играло и то, что, в отличие от ряда западных стран, где преобразования проводились органично, то есть стимулировались и поддерживались как обществом, так и государством, в России они проходили исключительно по инициативе «сверху», часто без учета готовности общества к их восприятию. Тем не менее, в результате преобразований появились определенные зачатки рационализации системы государственного управления и государственной службы, а также гражданского общества. Однако на протяжении советского периода произошел резкий откат от модернизации к построению гиперцентрализованной иерархической системы, укрепивший сложившийся характер политико-административной культуры.

Вторая глава «**Особенности и приоритеты современного этапа административных реформ в России**» состоит из двух параграфов и посвящена анализу проблематики современной российской административной реформы и уровня эффективности государственного управления в России.

В первом параграфе «**Системное содержание административной реформы и ее перспективы в контексте повышения эффективности государственного управления современной России**» на основе эмпирических материалов изучены объективные предпосылки административной реформы, выделены и проанализированы основные ее этапы, а также выявлены ключевые проблемы и перспективы ее развертывания.

В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что российская административная реформа на сегодняшний день прошла в своем развитии

четыре основных этапа. Первый из них (2003 – 2005 гг.) включил в себя сокращение избыточных функций государственного аппарата, а также оптимизацию структуры и функционала системы органов центральной исполнительной власти при помощи введения современной «трехзвенной» модели управления, согласно которой на малочисленные федеральные министерства возлагалась ответственность за выработку политики (стратегии), а более многочисленные федеральные агентства и службы принимали на себя обязанность обеспечивать практическую реализацию политики, включая контроль за ее реализацией. В качестве предпосылок данных преобразований видится сложившаяся ко времени начала реформы ситуация в исполнительной власти, характеризующаяся крайне сложными механизмами принятия даже самых рядовых, текущих решений, высоким уровнем коррумпированности, что было вызвано в том числе отсутствием четкой системы разделения функций в системе исполнительной власти.

Преобразования первого этапа реформы, с одной стороны, достигли своей цели в плане наведения общего порядка в системе власти и появления, таким образом, возможности более эффективно организовать государственное управление и проводить дальнейшие преобразования, в том числе административные. С другой стороны, новая модель управления подразумевала отсутствие прямого вертикального подчинения всех органов власти, а также административную и финансовую независимость федеральных агентств и служб от министерств. Однако, данного положения дел не удалось достичь по следующим причинам.

Во-первых, отсутствие подготовительного этапа административных реформ в виде подготовки бюрократического аппарата к новым принципам работы. В результате, чиновники были просто не готовы работать по горизонтальным схемам и продолжали действовать по старинке, в традициях вертикального подчинения.

Во-вторых, отсутствие внутри означенной модели управления децентрализованных структур по причине отсутствия высокого уровня в отношении участия в государственном управлении активности «снизу», со стороны общества, или же отсутствие предоставленной со стороны государства возможности такого участия в должной мере.

В результате, итогом первого этапа реформы стало лишь укрепление вертикали исполнительной власти: сохранилась вертикальная подчиненность всех структур, замыкающаяся на Президента, система назначения всех руководителей «сверху», финансовая зависимость органов, отвечающих за реализацию политики от вышестоящих инстанций. Последняя привела к невозможности реализации принципа «управления по результатам», стимулирующего чиновников работать более эффективно.

Второй этап административной реформы (2006 – 2008 гг.) включил в себя широкий спектр преобразований, объединенных попытками власти повысить качество государственных услуг и эффективность работы чиновников, а также уровень доверия общества к институтам государственной власти. Он включил в себя внедрение новых стандартов оказания государ-

ственных услуг, развитие форм участия гражданского общества в государственном управлении, завершение пересмотра избыточных функций органов государственной власти и др.

Основным недостатком второго этапа административной реформы стал «бумажный» характер преобразований: в процессе нововведений не был проработан аспект восприятия бюрократическим аппаратом и обществом новых принципов взаимодействия, а все изменения воплощались в основном в виде появления новых нормативно-правовых актов и создания новых институтов внутри системы государственной власти (закрытых и непонятных для общества), которые воспринимались чисто технически, и поэтому были эффективными в большей степени на бумаге, чем в реальной практике. Таким образом, к концу второго этапа административной реформы актуализировалась одна из главных проблем российского государственного управления – отсутствие рациональной веберовской бюрократии как одного из важнейших связующих элементов между властью и обществом. Данная проблема, наряду с низким уровнем прозрачности власти, порождала закрытость последней и оторванность ее от общества.

Вероятно, что в том числе и по этой причине, на третьем этапе административной реформы (2008 – 2010 гг.) акцент был сделан на информационной открытости власти. Центральным элементом данного этапа реформы стало повышение качества и доступности государственных услуг при помощи современных информационных технологий. Третий этап реформы характеризуется повышением «слаженности» и результативности реформаторских мероприятий. Очевидной причиной последней стал отход от нормативно-формальных преобразований и переход к реальным, осязаемым для общества действиям – массовому открытию многофункциональных центров по оказанию государственных услуг широкого спектра в формате «одного окна», а также созданию и совершенствованию единого интернет-портала по оказанию государственных услуг. Стоит отметить также издание на данном этапе реформы (2010 г.) Федерального закона, регулирующего и унифицирующего процесс оказания государственных услуг. Основные недостатки третьего этапа административной реформы состояли в том, что первоначально новая система по оказанию государственных услуг зачастую была технически не эффективной и все механизмы не работали так, как планировалось. Причинами такого положения дел стали недостаточная осведомленность общества о технических нюансах работы новой системы и неготовность бюрократического аппарата работать по новым методикам, как с технической, так и с содержательной стороны. Поэтому к концу третьего этапа особую остроту приобрел вопрос о масштабной реформе государственной службы.

Наиболее заметным элементом четвертого этапа административной реформы (2011 – 2013 гг.) стали преобразования в области государственной службы, инициированные Указом Президента РФ №601 от 7 мая 2012 г.

Еще одной важной стороной указанного этапа административной реформы стали мероприятия, направленные на расширение форм участия гражданского общества в управлении государством.

Во втором параграфе «Становление гражданского общества и особенности социально ориентированных административных реформ в современной России» проанализирован ряд аспектов административной реформы, представляющих наибольшую актуальность на современном ее этапе и имеющих прямое влияние на социальную эффективность государственного управления: развитие гражданского общества и расширение возможностей его участия в государственном управлении, повышение качества государственных услуг при помощи современных информационных технологий, реформа государственной службы.

Несмотря на то, что вышеуказанные традиции политической культуры, очевидно, тормозят развитие гражданского общества в России, к настоящему моменту в этом направлении наблюдается определенный прогресс, о чем, в частности, говорит известная активизация деятельности различных оппозиционных движений, систематически получающая широкую общественную поддержку на публичных мероприятиях. Однако, основной потенциал гражданского общества состоит не столько в создании оппозиционных власти идеологий и движений, сколько в нахождении тем и направлений, которые способствуют выстраиванию взаимодействий граждан и их объединений с государственными структурами для решения важных для общества задач¹⁷. Именно в этом направлении своего развития российское гражданское общество испытывает в настоящий момент наибольшие трудности.

Одной из главных причин такого положения дел вплоть до самого последнего времени являлось слабое ресурсное обеспечение гражданского общества со стороны государства. Не смотря на то, что в нормативных актах прописаны все основные нормы и процедуры, необходимые для успешного функционирования современного гражданского общества, в реальной политической практике власть предоставляет обществу крайне мало возможностей для участия в государственном управлении. На нынешнем этапе административной реформы была произведена попытка расширить эти возможности. В частности, открыты в 2013 г. интернет-сайт Российской общественной инициативы, а также портал по раскрытию данных о готовящихся нормативно-правовых актах, в 2012 г. создано Открытое правительство. Правда, эффективность подобных институтов пока что осложняется, во-первых, во многом закрытым и субъективным характером юридических экспертиз гражданских инициатив и многочисленных экспертных обсуждений в формате таких институтов, как Открытое правительство, и, во-вторых, по-прежнему сравнительно низким уровнем интереса со стороны общества к указанным нововведениям и политическим процессам в целом. О неготовности России соответствовать современным мировым стандартам взаимодействия общества и власти, в частности, и эффективности государственно-

¹⁷ См.: Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. – СПб: Издательство СПбГУ, 2011. – С. 132.

го управления, в целом, в определенной степени говорит и факт отказа от вступления в мировое партнерство открытых правительств Open Government Partnership в 2013 г. Хотя российское Открытое правительство, очевидно, создавалось в 2012 г. именно под эту цель.

Важнейшим упущением по-прежнему представляется также отсутствие как на бумаге, так и в реальной практике институтов, позволяющих гражданскому обществу в полной мере контролировать бюрократический аппарат, которые могли бы стать мощным стимулом повышения эффективности его работы. Причина неудач многих аспектов административной реформы видится именно в неподготовленности российского бюрократического аппарата к новым принципам работы и отсутствием в России элементов рациональной бюрократии. Такое положение дел обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, в современной России по-прежнему не развита практика рекрутирования и переквалификации кадров государственной службы. Критерии набора в органы власти и соответствия уровня компетентности сотрудника своей должности размыты и не прозрачны, что приводит к росту коррупции и широкому распространению патрон-клиентских отношений.

Во-вторых, если во многих странах Запада активные меры контроля за деятельностью государственной службы, в том числе со стороны институтов гражданского общества, сочетаются с высокими доходами чиновников, то в России гражданский контроль находится на низком уровне.

В-третьих, российские бюрократы при принятии решений либо не слишком опираются на какие-либо правила, либо склонны следовать скорее букве закона, чем его духу. В результате, большинство принимаемых решений формально соответствует всем установленным правилам, но при этом не нацелены на достижение социальной эффективности управления.

Кроме того, вышеизложенные проблемы порождают в целом негативный образ чиновника в массовом сознании россиян¹⁸.

Качественная реформа государственной службы, осложняемая крайне большой степенью сопротивляемости бюрократического аппарата вообще каким-либо изменениям, вступила в свою наиболее активную фазу лишь с появлением в 2012 г. Указа Президента №601, где были заявлены массовая переекспертиза чиновников, создание объективных механизмов набора на государственную службу и ротации, повышение заработной платы служащим и другие меры, которые должны способствовать снижению коррупции в бюрократическом аппарате, преодолению оторванности последнего от общества, созданию мотивации служащих к эффективной работе и появлению других элементов рациональной бюрократии. На сегодняшний день далеко не все из указанных мероприятий были реализованы даже нормативно, в связи с чем пока трудно говорить об их положительном эффекте.

Что касается повышения качества государственных услуг при помощи внедрения в процесс управления новых информационных технологий, то

¹⁸ См., например: Общественное мнение – 2012. Ежегодник. – М.: Левада-Центр, 2012. – С. 32.

этот аспект административной реформы на сегодняшний день видится наиболее успешным. Главными мероприятиями в этой области стало открытие единого интернет-портала по предоставлению государственных услуг, а также ряда многофункциональных центров по оказанию услуг в формате «одного окна», количество которых постоянно растет. Значительный рост эффективности информатизации управления в России в последние время зафиксирован и в международных рейтингах самого высокого уровня¹⁹. Однако, и в этом направлении присутствуют определенные трудности, вызванные тем, что в достаточной степени отлаженная с технической точки зрения система изначально была крайне слабо воспринята обществом, а главное, бюрократами, которые не были готовы к работе по новым схемам.

Таким образом, недостаточная готовность чиновников эффективно оказывать государственные услуги при помощи новых информационных технологий видится главной причиной торможения развития электронного правительства в России. Стоит отметить, что именно ментальный фактор, заключающийся в крепостническом характере политико-административной культуры России, становится основной причиной подчас неудовлетворительной работы чиновников при оказании государственных услуг. Причем речь здесь идет не только о неготовности пользоваться Интернетом, но и в целом встраиваться в работу новых модернизированных систем – слишком высока степень инертности. Именно от непосредственных исполнителей государственных услуг зависит то, как будут воспринимать нововведения их получатели, то есть граждане. В данных обстоятельствах становится понятной причина падения интереса последних к электронным услугам, а также желания пользоваться ими. Очевидно, что решением проблемы видится качественная реформа государственной службы, включающая масштабное переобучение бюрократов, а также внедрение «корпоративного духа» и других видов мотивации, как финансовой, так и нефинансовой.

Основные выводы второй главы сформулированы следующим образом.

- Проведение административной реформы в России исключительно по образцам «Нового государственного менеджмента» является неэффективным из-за особенностей политико-административной культуры, раскрытых на примере анализа попыток либеральной модернизации в истории России. Более того, этапы современной российской административной реформы в определенной мере повторяли тенденции преобразований на протяжении трех последних веков в истории России в более коротком временном формате. Так, введение трехзвенной модели исполнительной власти в 2004 г., явно заимствованной из западных аналогов, не привело к изменениям принципов работы бюрократов, в результате чего система не показала своей эффективности, после чего прогнозировался частичный возврат к старым формам организации. Аналогичная ситуация произошла, например, с введением Пет-

¹⁹ См., например: Экспертный центр электронного государства. Международные рейтинги развития ИКТ [Электронный ресурс] // URL: <http://d-russia.ru/mezhdunarodnye-rejtingi-urovnya-razvitiya-ikt.html> (дата обращения: 05.10.2013).

ром I коллегиальной системы исполнительной власти вместо традиционной министерской. Принцип коллегиальности в реальной практике почти не соблюдался, в результате чего в начале XIX в. Александром I была возвращена более традиционная и удобная для России министерская система вертикального подчинения. Укрепление вертикали исполнительной власти В.В. Путиным, также как и аналогичные действия Николая I, не привело к созданию рациональной и слаженно работающей бюрократической машины. Попытки передать ряд полномочий по управлению государством на нижние этажи управления, а также создание при помощи современных информационных технологий механизмов влияния граждан на властные решения в новой России лишь создали определенные предпосылки для вызревания в стране современного гражданского общества, но не изменили ситуацию коренным образом и не дали децентрализованным структурам реальной политической власти.

- Административная реформа в современной России достигла своих целей лишь частично. В качестве причины такого положения дел стоит среди прочего отметить раннюю оптимизацию структуры и функционала органов центральной исполнительной власти по образцам «Нового государственного менеджмента» при отсутствии подразумеваемого концепцией «подготовительного» этапа, предусматривающего реформу государственной службы и децентрализацию власти. При этом в России, учитывая характер ее политико-административной культуры, для успеха подобных преобразований этот этап был необходим в большей степени, чем ряду западных стран. С другой стороны, на первом этапе реформы необходимо было срочно устранить ситуацию, при которой одни и те же функции закреплены за большим количеством разнообразных органов управления и навести порядок в системе с крайне сложными механизмами согласований при принятии решений, порождающими неразбериху и коррупцию в исполнительной власти. В результате произошло относительное упорядочение функций органов власти, однако сохранилась и укрепилась система вертикального подчинения и полной административной и финансовой зависимости нижестоящих органов от вышестоящих. Хотя согласно модели «Нового государственного менеджмента» система должна была иметь горизонтальную структуру, при которой министерства лишь формируют политику, а федеральные службы и агентства занимаются ее реализацией и контролем, самостоятельно распределяя бюджет и принимая административные решения.

- Важной проблемой российской административной реформы стало то, что большинство изменений проводилось скорее «на бумаге», чем в реальной практике: принимались новые нормативно-правовые акты, создавались институты, однако бюрократическим аппаратом изменения если и воспринимались, то в большей степени чисто технически и реализовывались на практике лишь формально. При этом сами принципы работы не менялись. Данная проблема, очевидно, по сей день остается главным тормозом административной реформы, что подтверждают сказанные В.В. Путиным на встрече с Правительством 7 мая 2013 г. слова: «Ещё раз повторю: сегодня на

первый план выходят качество и эффективность наших действий, мы не можем позволить себе вновь и вновь пересматривать уже принятые решения и документы, подходить к задачам формально, лишь бы отчитаться о выполнении поручений, подготовить очередную бумажку»²⁰.

- Стоит отметить и явно положительные итоги административной реформы. Это, прежде всего, ввод в эксплуатацию электронного правительства и повышение качества и доступности государственных услуг при помощи современных информационных технологий. Также к результатам реформы можно отнести относительное повышение прозрачности власти для общества и ввод ряда новых механизмов участия общества в государственном управлении, таких как сайт «Российская общественная инициатива», Открытое правительство и др. Кроме того, в 2012 г. произошел долгожданный старт масштабной реформы государственной службы. В случае ее успеха и появления в России зачатков рациональной бюрократии станет возможным и появление реальных институтов контроля за бюрократией со стороны гражданского общества, что приведет к значительному повышению социальной эффективности государственного управления в современной России.

В **Заключении** кратко сформулированы основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам исследования. На пути достижения цели диссертационной работы было пройдено несколько основных этапов. Во-первых, рассмотрена сущность теоретико-методологических оснований изучения административных реформ в контексте эффективности государственного управления. Во-вторых, на основе анализа зарубежного опыта административных реформ и традиций политико-административной культуры России был сформирован концептуальный базис изучения современной российской административной реформы. В-третьих, была проведена апробация рациональности и обоснованности предложенной концепции анализа с помощью переложения теоретических положений на эмпирический уровень познания, в результате чего были выявлены основные проблемы российской административной реформы и ее возможные перспективы в контексте повышения эффективности государственного управления.

²⁰ Совещание о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 года [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/transcripts/18039> (дата обращения: 10.10.2013)

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Пашковский, Е.А. Актуальные проблемы эффективности государственного управления в современной России / Е.А. Пашковский // Вестник Самарского государственного университета. – 2012. - №8/1(99). - С. 40 - 45 (0,4 п.л.).

2. Пашковский, Е.А. Актуальные проблемы административной реформы и современные информационные технологии / Е.А. Пашковский // Информация – Коммуникация – Общество. Наука и технологии в условиях глобализации: Материалы VII Всероссийской научной конференции. Санкт-Петербург, 28 – 29 января 2010 г. – СПб: Издательство СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2010. – С. 137 – 140 (0,2 п.л.).

3. Пашковский, Е.А. Актуальные проблемы формирования информационного общества в современной России / Е.А. Пашковский // Информация – Коммуникация – Общество. Философия взаимодействия цивилизаций, культур и языков: Материалы VIII Всероссийской научной конференции. Санкт-Петербург, 27 – 28 января 2011 г. – СПб: Издательство СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2011. – С. 114 – 117 (0,2 п.л.).

4. Пашковский, Е.А. Формирование постиндустриального общества в современной России: проблема восприятия поколениями / Е.А. Пашковский // 66-я научно-техническая конференция профессорско-преподавательского состава СПбГЭТУ «Лэти». Сборник докладов студентов, аспирантов и молодых ученых. Санкт-Петербург, 1 – 8 февраля 2013 г. – СПб: Издательство СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2013 (февраль). – С. 291 – 294 (0,3 п.л.).

5. Пашковский, Е.А., Иванов Д.С. Административная реформа в контексте политической модернизации современной России / Е.А. Пашковский, Д.С. Иванов // Проблемы экономики и управления в торговле и промышленности. – СПб: Издательство СПбГЭТУ, 2013 (июнь). - №2(002). - С. 108 – 114 (0,4 п.л. / 0,2 п.л.).

Подписано в печать 15.11.2013 г. Формат 60x84¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Объем 1,5 п. л.
Тираж 120 экз. Заказ № 516
Издательство РГПУ им. А.И. Герцена,
191186, С.-Петербург, наб. р. Мойки, 48

Типография РГПУ, 191186, С.-Петербург, наб. р. Мойки, 48