



на правах рукописи

Троицкая Елизавета Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ
НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

9 ИЮН 2011

Пермь – 2011

Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного университета

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
КРАСИЛЬНИКОВ Дмитрий Георгиевич

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
МОХОВ Виктор Павлович
кандидат политических наук
СТАРКОВА Марина Анатольевна

Ведущая организация: Кубанский государственный университет

Защита состоится 21 июня 2011 года в 17.00 на заседании Диссертационного совета К 212.189.04 по политическим наукам при Пермском государственном университете по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный университет, корпус 1, зал Ученого совета ПГУ.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пермского государственного университета.

Автореферат разослан

 мая 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат политических наук,
доцент



Н.В. Борисова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ.

Актуальность темы диссертационного исследования. Вторая половина 1980-х – середина 1990-х гг. является важной вехой на пути интенсивного поиска оптимальных моделей государственного управления. В западных странах был предложен рецепт реорганизации государства в соответствии с лозунгом «сделать управление разновидностью бизнеса», позднее оформившийся в виде концепции нового государственного менеджмента. Интернациональная практика «рыночного» реформирования административных систем распространилась на Северную Америку, Европу, Австралию и Азиатско-Тихоокеанский регион, отдельные страны Африки. В 2000-х гг. глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления охватило и Россию.

Это обстоятельство ставит перед исследователями и практиками целый блок вопросов: 1) может ли новый государственный менеджмент быть эффективным в странах, стартовые условия которых существенно отличаются от западных; 2) был ли в России заимствован весь комплекс институтов нового государственного менеджмента или только отдельные элементы концепции; 3) как идет процесс реформирования и какова реакция институциональной среды на нововведения; 4) каковы результаты административной реформы на федеральном и региональном уровнях, наблюдается ли между ними существенная разница; 5) каковы перспективы дальнейшего институционального развития? Все эти вопросы обуславливают актуальность выбранной проблематики исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ различных аспектов концепции нового государственного менеджмента широко представлен в зарубежной научной литературе. В статьях и монографиях М. Барзлея, П. Данливи, Э. Данзаера, С. Доусона и Ш. Дарги, К. Поллитта, К. Худа¹ раскрывается понятие нового государственного менеджмента, рассматриваются вопросы его зарождения и эволюции. На проблему концептуальных источников этого управленческого подхода обратили внимание Р. Келли, Дж. Линн, П. Окоин и др.² В ставших классическими работах П. Окоина, Д. Осборна, Т. Геблера,

¹ Barzelay M. Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government. Berkeley, 1992; Idem. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / Ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. – London, 2002; Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects ...*; Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management // *Public Money and Management*. – 1994. – Vol. 14. – № 3; Dunsire A. Then and Now: Public Administration 1953-1999 // *Political Studies*. – 1999. – Vol. 47. – № 2; Hood C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. – 1991. – Vol. 69. – № 1; Idem. Public Management: The Word, the Movement, the Science // *The Oxford handbook of public management*. Ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. – Oxford, 2007; Pollitt C. *Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management* // *Evaluation*. – 1995. – Vol. 1. – № 2.

² Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // *Governance*. – 1990. – Vol. 3. – № 2; Hood C. A Public Administration for All Seasons? ...; Kelly R. An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies and the New Public Management // *Public Administration Review*. – 1998. – Vol.

П. Пластрика, К. Худа и М. Джексона³ провозглашены основные принципы и элементы нового государственного менеджмента. Изменения организационных аспектов управления, связанные с привнесением рыночных методов и технологий в государственный сектор, изучались Э. Грэм, Б. Дженкинсом, Дж. Ньюманом, Г. Питерсом, Дж. Пьером, К. Райнхардом, Д. Савойи и др.⁴

Отечественных исследований, посвященных теоретическим аспектам концепции нового государственного менеджмента, существенно меньше. Это, прежде всего, научные труды Г. Купряшина и А. Соловьева⁵, Л. Сморгунова⁶, раздел в монографии Е. Морозовой «Политический рынок и политический маркетинг»⁷, а также ряд статей О. Гаман-Голувиной⁸, и С. Наумова⁹.

Отдельно следует выделить работы, содержащие оценки состояния бюрократии веберовского типа и ее трансформации под влиянием менеджеральных идей¹⁰. В связи с

58. – № 3; Lynn Jr. L. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy // *Public Administration Review*. – 1998. – Vol. 58. – № 3; Pollitt C. *Managerialism and the Public Services*. Oxford, 1990.

³ Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001; Aucoin P. *Administrative Reform in Public Management ...*; Hood C., Jackson M. *Administrative Argument*. Aldershot, 1991; Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. N.Y., 1993.

⁴ Грэй Э., Дженкинс Б. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка поворота? // *Гос. служба. Проблемы реформирования. Зарубеж. опыт*. – 1995. – Вып. 8; Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // *Реформы гос. уп. накануне третьего тысячелетия*. М., 1999; Dowson S., Dargie C. Op. cit.; Ferlie E. *Public Management in the UK: Efficiency and Accountability: paper on international colloquium «Les Nouvelles Exigences de la Responsabilité Publique»*. Paris, 2000. February; Newman J. *Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services // New Managerialism, New Welfare?* / Ed. by J. Clarke, S. Gewirtz, E. McLaughlin. – London, 2000; Peters G., Pierre J. *Introduction: The Role of Public Administration in Governing // Handbook of Public Administration / Ed. by B. Peters, J. Pierre*. – London, 2003; Peters G., Savoie D. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal, 1998.

⁵ Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. *Государственный менеджмент*. М., 2004.

⁶ Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М., 2006; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки*. – 2000. – № 1; Его же. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «government-as» // *Полис*. – 2003. – № 4.

⁷ Морозова Е.Г. *Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии*. М., 1998.

⁸ Гаман-Голувина О.В. *Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт* // *Полис*. – 2007. – № 4.

⁹ Наумов С.В. *От административных реформ к «предпринимательской» модели государства: опыт экономических развитых стран* // *Экон. вестн. Росст. гос. ун-та*. – 2004. – Т. 2. – № 2.

¹⁰ См.: Барабашев А.Г. *Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход?* [Электронный ресурс] // *Нац. исслед. ин-т «Высшая шк. экономики»*. URL: http://www.hse.ru/data/324/668/1234/20060405_barabashev.doc (дата обращения: 12.05.2010); Клок К., Голдсмит Дж. *Конец менеджмента и становление организационной демократии*. СПб, 2004; Крозье М. *Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения* // *Свобод. мысль*. – 1993. – № 11; Лобанов В.В. *Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы* // *Проблемы теории и практики упр.* – 1999. – № 1; Оболюнский А.В. *Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия*. М., 2002; Осборн Д., Пластрик П. *Указ. соч.*; Пинчот Г., Пинчот Э. *От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Гос. служба. Проблемы реформирования: Зарубеж. опыт*. Вып. 8. М., 1995; Bozeman B., Straussman J. *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*. San Francisco, 1991; Crozier M. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, 1964.

формированием предпринимательского государства М. Барзлей, Л. Джонс и Ф. Томпсон¹¹ поставили вопрос об отличиях постбюрократических организаций от традиционных бюрократических.

Существует достаточно большой блок исследований, в которых рассматривается зарубежный опыт проведения административных реформ в духе нового государственного менеджмента. Прежде всего, речь идет об англосаксонских странах, где рыночные изменения системы государственного управления были реализованы в полной мере. Это работы Дж. Бостона, Г. Зинченко, П. Окинна, А. Шика и др.¹² Сравнительные исследования административных реформ проводились Д. Кеттлом, Н. Мэннингом, Н. Парисоном, К. Поллитом, Д. Букертом и др.¹³ К этой же категории можно отнести и статью Л. Сморгунова¹⁴, в которой сделана попытка выделить и охарактеризовать особенности административных реформ по группам стран.

Внимание исследователей уделяется и причинам проведения административных реформ в последней четверти XX века. Ряд специалистов (В. Лобанов, Р. Батлер¹⁵) указывали на затратный характер политики государства всеобщего благосостояния как причину перемен, другие (О. Гаман-Голутвина, М. Крозье, Л. Сморгунов¹⁶) рассматривали административные реформы в широком контексте изменений мирового порядка. Н. Мэннинг и Н. Парисон¹⁷ проанализировали институциональные условия создания предпринимательского государства и разработали механизм оценки готовности национальных правительств к менеджеральным реформам государственного сектора. Значительный интерес представляет работа Т. Рандма-Лийв¹⁸, в которой дан анализ применимости концепции нового государственного менеджмента в странах Центральной Восточной Европы с учетом их коммунистического прошлого. Одно из институциональных

¹¹ Barzelay M. Breaking through Bureaucracy ...; Jones L.R., Thompson F. The Five Rs of the New Public Management // *International Perspectives on the New Public Management* / Ed. by L.R. Jones, K. Schedler, S.W. Wade. – Greenwich, CT, 1997.

¹² Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // Полис. – 1996. – № 1; Aucoin P. The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal, 1995; Public Management: The New Zealand Model / J. Boston [и др.]. – Melbourne, N.-Y., Toronto, 1996; Schick A. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington, 1996.

¹³ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003; Kettl D.F. Op. cit.; Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004; Public Sector Management in Europe / Ed. by N. Flynn, F. Strehl. – London, 1995; The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State / Ed. by W. McCourt, M. Minogue. – Cheltenham, 2001.

¹⁴ Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ ...

¹⁵ Лобанов В.В. Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики упр. – 1998. – № 1; Butler R. The Evolution of the Civil Service – a Progress Report // *Public Administration*. – 1993. – Vol. 71.

¹⁶ Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч.: Государственная политика и управление. Ч. 1. ..., 2006; Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Гос. служба. Вып. 1: Общ. проблемы. Зарубеж. опыт. М., 1994.

¹⁷ Мэннинг Н., Парисон Н. Указ. соч.

¹⁸ Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // *Вопр. гос. и муницип. упр.* – 2008. – № 2.

ограничений, а именно невозможность перехода к рыночноориентированной государственной службе в странах, где не сформировалась традиционная веберовская бюрократия, обосновано в работе А. Шика¹⁹.

Одни специалисты (А. Сахарова, М. Барзлей, Д. Кеттл, П. Окин, Д. Осборн и Т. Геблер²⁰) рассматривают переход от традиционного государственного администрирования к новому государственному менеджменту как перемещение парадигмы, другие²¹ относят происходящие перемены к разряду трансформационных и радикальных, третьи, в т.ч. П. Данливи, Р. Коммон, Н. Мэннинг, Н. Парисон, К. Худ и др.²² высказывают противоположную точку зрения, заявляя об отсутствии международной конвергенции идей в области государственного управления.

Во многих исследованиях содержится критика концепции нового государственного менеджмента²³. У ученых вызывает возражения как сама идея применения методов корпоративного управления в государственной сфере, так и результаты реформирования административных систем в странах Запада. Л. Терри²⁴ обратил внимание на противоречия концепции принципам демократии, В. Мохов и Н. Оуэн²⁵ – на эрозию этики у государственных служащих, Л. Делеон, Р. Денхардт, Ш. Хак²⁶ – на отчуждение общества от государства.

Большое количество работ отечественных ученых посвящено изучению состояния системы государственного управления в современной России. Это исследования Г. Атаманчука, М. Афанасьева, И. Василенко, В. Козбаненко, В. Лобапова, Л. Сморгунова, А.

¹⁹ Schick A. Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms // World Bank Observer (International). – 1998. – № 13.

²⁰ Сахарова А.Н. Конвергенция парадигмы государственного менеджмента [Электронный ресурс] // Казахст. ин-т стратег. исслед. (КИСИ): сайт. 2004. URL: <http://www.kisi.kz/img/docs/1176.pdf> (дата обращения: 19.08.2009); Aucoin P. Administrative Reform in Public Management ...; Barzelay M. Breaking through Bureaucracy ...; Kettl D.F. Op.cit.; Osborne D., Gaebler T. Op. cit.

²¹ См.: Pallott J. Newer than New Public Management: Financial Management and Collective Strategy in New Zealand // International Perspectives on the New Public Management ...; Peters G., Savoie D. Op. cit.

²² Мэннинг Н., Парисон Н. Указ. соч.; Common R. Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management // International Journal of Public Sector Management. – 1998. – Vol. 11. – № 6; Dunleavy P., Hood C. Op. cit.; Rommel J., Christiaens J. Beyond the Paradigm Clashes in Public Administration // Administrative Theory and Praxis. – 2006. – Vol. 28. – № 4.

²³ См.: Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики упр. – 2002. – № 1; Мэннинг Н., Парисон Н. Указ. соч.; Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // Post-Autistic Economics Review. – 2005. – Vol. 33; Dunn W., Miller D.Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform // Public Organization Review. – 2007. – Vol. 7.

²⁴ Хак Ш. Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. упр. накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. – 1999. – № 6; Terry L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement // Public Administration Review. – 1998. – Vol. 58. – № 3.

²⁵ Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного управления / Под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна. Дж. Сникера. – Пермь, 2000; Maor M. Paradox of Managerialism // Public Administration Review. – 1999. – Vol. 59. – № 1.

²⁶ DeLeon L., Denhardt R.B. The Political Theory of Reinvention // Public Administration Review. – 2000. – Vol. 59. – № 2.

Соловьева, В. Якунина и др.²⁷ Вопросы эффективности российского государства также освещены в монографиях и статьях авторов, анализирующих становление и развитие постсоветского политического режима, взаимоотношений федерального центра и регионов, региональных политических элит. В. Гельман, Л. Дробижева, А. Магомедов, С. Солник, А. Фисун и др.²⁸ обратили внимание на неопатримониальный характер государственного управления в современной России.

Традиционно в отечественной науке подробно изучается институт государственной службы, его проблемы и пути реформирования²⁹. Среди многочисленных исследований выделим работы А. Барабашева, А. Оболонского³⁰, в которых ученые вышли за традиционные рамки проблемного поля юридических дисциплин и рассмотрели более широкий круг условий и факторов модернизации государственной службы. Анализ политической роли бюрократии представлен на страницах публикаций В. Граждана, В. Петухова, Н. Симонии³¹.

Всплеск интереса российских ученых к изучению административной реформы наблюдался в первой половине – середине 2000-х гг. и был связан с активизацией усилий государства в этом направлении. В этот период появились работы, в которых

²⁷ Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996; Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000; Его же. Невыносимая слабость государства: очерки национальной политической теории. М., 2006; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001; Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В.А. Козбаненко. – М., 2000; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004; Его же. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2010. – № 2; Сморгунюв Л.В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению. М., 2007; Соловьев А.И. Административная реформа как политический проект действующего режима // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Упр. (государство и о-во). – 2004. – № 4; Его же. Власть и управление в структуре государственного регулирования // Человек. Соо-во. Упр. – 2006. – № 4; Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления / В.И. Якунин [и др.] // Власть. – 2006. – № 8.

²⁸ См.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001 / В.Я. Гельман [и др.]. – СПб., 2002; Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей / Отв. ред. Л.М. Дробижева. – М., 2000; Магомедов А.К. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М., 2000; Солвик С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990-1995 // Полис. – 1995. – № 6; Россия регионов / Под ред. В.Я. Гельмана, С.А. Рыженкова, М. Бри. – М., 2000; Фисун А.А. Постсоветская политика как неопатримониальный процесс // Вестн. Ин-та Кеннана в России. – 2009. – Вып. 16.

²⁹ См.: Барышев В.Н., Журавлева Т.В. Российская государственная служба: с петровских времен до наших дней // Человек и труд. – 2002. – № 1; Гимпельсон В.Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества. М., 2002; Комаровский В.С., Оболонский А.В. Проблемы реформирования государственной службы России в свете международного опыта и отечественных традиций (политологический подход) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. – 1997. – № 4; Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Гос. служба. – 2002. – № 1.

³⁰ Барабашев А.Г., Страусман Дж. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Упр. (государство и о-во). – 2005. – № 3; Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2007. – Т. I. – № 1; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века?; Его же. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России: очерки. М., 1997; Его же. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс // Обществ. науки и современность. – 1996. – № 5.

³¹ Гражданин В.Д. Антибюрократическая революция: возможна ли она? // Власть. – 2004. – № 10; Петухов В.В. Бюрократия и власть // Социологический журнал. – 1999. – № 4; Симония Н.А. Становление бюрократического капитализма в России (1992-1998) // Свобод. мысль. – 2000. – №№ 3-4.

анализировались возможности, включая институциональные, использования зарубежного опыта при реформировании системы государственного управления³². О влиянии нового государственного менеджмента на идеологию административной реформы в России писали А. Барабашев, О. Гаман-Голутвина, А. Клименко, Г. Купряшин, В. Куренной, В. Лексин, А. Соловьев³³. В этих же статьях рассматривались и причины проведения реформы, ее направления и первые результаты.

В политико-правовой литературе не сложилось единого подхода к определению административной реформы. Можно выделить два основных подхода отечественных исследователей и практиков к пониманию этой реформы. Первый, более узкий, сводит ее к преобразованиям внутри исполнительной ветви власти, ограничивая ее пересмотром функций и созданием адекватной им структуры правительства. Среди сторонников этой точки зрения отметим В. Андрианова, В. Комаровского и Е. Морозову, А. Ноздрачева, Л. Терещенко, А. Шарова³⁴. Второй, широкий, подход отражает понимание административной реформы как совокупности нескольких составляющих, которые варьируются у разных авторов. Помимо собственно реформы исполнительной власти в административную реформу включают реформу государственной службы, бюджетную реформу, реформу административно-территориального устройства государства, федеративную реформу, реформу местного самоуправления. К сторонникам этой точки зрения относятся И. Бусыгина³⁵, О. Гаман-Голутвина, А. Медушевский, А. Шадрин. На тесную связь административных реформ с реформами государственной службы указывали А. Барабашев, А. Клименко, В. Куренной³⁶. В. Лексин, отказавшись от определения на основе перечисления

³² См.: Барабашев А.Г., Страуссман Дж. Указ. соч.; Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления / Т. Верхайен [и др.]. – М., 2006; Лобанов В.В. Реформирование государственного аппарата ...; Сморунов Л.В. Административная реформа в России...; Его же. Сравнительный анализ политико-административных реформ...

³³ Барабашев А.Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент» ...; Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч.; Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. – 2005. – № 5; Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Указ. соч.; Куренной В.А. В поисках достоинства: смысл и логика административной реформы // Отеч. зап. – 2004. – № 2; Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Ст. 2. Идеология административной реформы и первый этап ее реализации // Рос. экон. журн. – 2006. – № 3.

³⁴ Андрианов В.Д. Административная реформа: мировой исторический опыт и российские реалии // Маркетинг. – 2004. – № 4; Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Кому в России нужна административная реформа? // Власть. – 2005. – № 4; Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. – 2005. – № 8; Основные направления административной реформы / Л.К.Терещенко [и др.] // Юрид. мир. – 2003. – № 4; Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журн. рос. права. – 2005. – № 4.

³⁵ Бусыгина И.М. Федеративное строительство в России и административная реформа президента Путина в контексте демократического транзита // Полит. альманах Прикамья. – 2001. – Вып. 1; Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч.; Медушевский А.Н. Реформа государства // Отеч. зап. – 2004. – № 2; Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация [Электронный ресурс] // Политанализ.Ру: сайт. URL: http://www.politlab.org/_reports/shadrin01.pdf (дата обращения: 23.11.2008); Его же. Направления и параметры российской административной реформы // Полис. – 2003. – № 4.

³⁶ Барабашев А.Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»...; Барабашев А.Г., Клименко А.В. Указ. соч.; Куренной В.А. Указ. соч.

составляющих реформы, предложил свое понимание административной реформы и четко выделил признаки, которые позволяют отличить ее от огромного количества частных улучшений и ситуативных изменений, постоянно происходящих в современных государствах: инициирование и проведение «сверху», легитимность, всеобщая обязательность, специальная организация, фундаментальность перемен³⁷.

Проблематике проведения административной реформы в России посвящено несколько специальных исследований. Ретроспективный анализ административных реформ, начиная со времен Киевской Руси и заканчивая современным этапом развития России, сделан авторским коллективом во главе с Р. Байгузиным³⁸. В книге «Административная реформа в России»³⁹ с нормативно-правовой позиции охарактеризованы функции федеральных органов исполнительной власти, определены основные тенденции реформирования системы государственного управления, наблюдавшиеся в 2005-2006 гг. Оценка идеологии административной реформы в России, ее взаимосвязи с другими структурными реформами, первых результатов реорганизации государства дана в совместной работе В. Лексина, И. Лексина и Н. Чучелиной⁴⁰.

В более поздний период административная реформа была фактически вытеснена с повестки дня новыми инициативами федеральной власти по ускорению модернизации и инновационному развитию страны, что стало причиной сокращения числа публикаций по данной проблематике. Из научных трудов по реформированию административной системы России, написанных во второй половине 2000-х гг., отметим диссертацию Н. Юрченко⁴¹, в которой систематизированы политические факторы реформы на федеральном и региональном уровне и выявлено противоречие между инновационным потенциалом, заложенным в концепции административной реформы, и результатами ее воплощения. Некоторые итоги реализации российской административной реформы по различным направлениям подведены А. Барабашевым, А. Жулиным, А. Клименко, Е. Семионовой, В. Южаковым, Н. Яковлевой⁴².

³⁷ Лексин В.Н. Указ. соч. Ст. 2. ...

³⁸ Административная реформа в России: история и современность / Под общ. ред. Р.Н. Байгузина. – М., 2006.

³⁹ Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М., 2006.

⁴⁰ Качество государственного и муниципального управления и административная реформа / В.Н. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н. Чучелина. – М., 2006.

⁴¹ Юрченко Н.Н. Политические факторы административной реформы в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2009.

⁴² Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010; Клименко А.В., Жулин А.Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2009. – № 1; Южаков В.Н. Концепция административной реформы 2006-2010 гг. Итоги реализации: слайды [Электронный ресурс] // Центр стратегических разработок: сайт. – 2010. – 04 окт. URL: http://www.csr.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=41%3A2009-12-22-20-53-17&download=151%3A&Itemid=202&lang=ru (дата обращения: 03.05.2011); Яковлева Н.А., Калинин А.М. Создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в России:

Комплексных исследований реализации административной реформы в регионах России не существует. Отдельные вопросы, связанные с вовлечением субъектов РФ в процесс преобразования государственного управления, рассматривались В. Лексиним, А. Коньковым, А. Клименко и др.⁴³ Встречаются работы, посвященные изучению отдельных направлений административной реформы (прежде всего, регламентации и развития электронного правительства⁴⁴), в редких случаях – отдельным регионам, но не по всем направлениям реформы⁴⁵. Попытка систематизации реорганизации государства на региональном уровне была предпринята исполнительной властью Пермского края. В трудах губернатора и его команды⁴⁶ представлен и обоснован функционально-целевой подход к реформированию системы управления Пермским краем.

Таким образом, в научной литературе проблема использования концепции нового государственного менеджмента в реформировании системы государственного управления в современной России остается практически неизученной. В работах, посвященных исследованию административной реформы, как правило, рассматриваются отдельные ее направления, зачастую только с нормативно-правовых позиций. Остаются открытыми вопросы о причинах и предпосылках реформ государственного управления, возможностях, ограничениях и результатах «рыночного» подхода к организации российского государства. Требуют осмысления и систематизации проблемы идеологии административной реформы, ее содержания и направлений развития на региональном уровне, хотя бы на примере отдельных субъектов Федерации.

Научная и общественно-политическая актуальность административной проблематики, анализ изученности темы исследования определили объект, предмет, цели и задачи работы.

Объектом диссертационного исследования является система государственного

результаты мониторинга // *Вопр. гос. и муницип. упр.* – 2009. – № 2; Январев В.А., Семнинова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // *Вопр. гос. и муницип. упр.* – 2009. – № 2.

⁴³ Лексин В.Н. Указ. соч. Ст. 2. ...; Коньков А.Е. Проведение административной реформы на местах: стимулы и принуждения // *Власть.* – 2006. – № 12; Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне: материалы конф. / Отв. А.В. Клименко [и др.]. – М., 2005.

⁴⁴ См.: Доклад «О результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2010 году» [Электронный ресурс] // *Нац. ин-т системных исслед. проблем предпринимательства*: сайт. URL: http://www.nisse.ru/netcat_files/136/83/h_f20e3d2679663534ca1b6254edab38bb (дата обращения: 23.03.2011); Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Электронного правительства на 1 апреля 2011 года [Электронный ресурс] // *Гос. менеджмент: электрон. журн.* URL: <http://gosman.ru/?news=13777> (дата обращения: 21.04.2011).

⁴⁵ См.: Савва Е. В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и власти на Юге России в контексте административной реформы // *Человек. Сооб-о. Упр.* – 2006. – № 4; Юрченко Н.Н. Указ. соч.

⁴⁶ См.: Пермский край – конкурентное развитие: сб. открытых лекций. – Пермь, 2006; Пермский край – территория конкурентного развития / О.А. Чиркунов и [др.], под науч. ред. Т.В. Букиной, Е.Л. Зуевой. – Пермь, 2007, 2008; Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социальноэкономической парадигмы регионального управления // *Ars Administrandi: Ежегодник* – 2009. Пермь, 2009; Его же. Развитие теоретико-методологических основ формирования социальноэкономки в пространстве региона. Екатеринбург, 2009; Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // *Экон. политика.* – 2008. – № 1; Его же. Экономическое чудо: рынок и культура // *Вопр. экономики.* – 2010. – № 9.

управления в России, предметом – реформа системы государственного управления в России.

Цель работы – определить роль элементов нового государственного менеджмента в реализации административной реформы в современной России.

Достижение данной цели требует решения следующих исследовательских задач:

1. Выявить причины инициации административных реформ в современном мире.
2. Проанализировать содержание и основные элементы концепции нового государственного менеджмента.
3. Определить и охарактеризовать этапы проведения административной реформы в современной России.
4. Выявить специфику реализации российской административной реформы на региональном уровне (на примере Пермского края).

Выбор Пермского края обусловлен двумя причинами. Во-первых, перевод административной реформы с федерального на региональный уровень совпал по времени с процессами объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, институционализации нового субъекта Федерации. Нормативно закреплённая обязанность по формированию новой системы государственного управления сняла многие ограничения, априори препятствующие комплексной и всесторонней реализации административной реформы в федеральном центре и других регионах. Во-вторых, вследствие смены в 2004 году губернатора и притока в органы исполнительной власти выходцев из бизнес-среды в крае наблюдается не характерный для других регионов отход от традиционных методов государственного управления в сторону рыночноориентированных. В этой связи изучение пермского опыта реорганизации государства на региональном уровне может дать новые знания о возможных альтернативных путях развития российской административной реформы.

Методологической основой диссертационного исследования является комплексный подход, включающий в себя неинституциональный и структурно-функциональный подходы.

Неинституциональный подход позволяет рассмотреть новый государственный менеджмент как комплекс формальных институтов, а административные реформы как процесс их заимствования и адаптации. В рамках концепции «импорта», или «трансплантации» институтов можно проанализировать характер и степень конгруэнтности формальных и неформальных норм, сталкивающихся между собой в ходе реализации реформ государственного управления, определить, насколько импорт элементов нового государственного менеджмента оказался успешен, и каков потенциал их возможной трансформации на региональном уровне.

Структурно-функциональный подход используется для исследования федеральных и региональных органов исполнительной власти как взаимосвязанных элементов системы

государственного управления в современной России. Он дает возможность определить, как реализуется потребность в приспособлении системы управления к трансформирующейся внешней среде, изучить изменения государственных функций в процессе административного реформирования на уровне федерального центра и субъектов РФ.

В соответствии с заявленной теоретической основой исследования были использованы следующие методы:

1. методы сбора данных:

- анализ документов органов государственной власти, позволивший определить нормативную базу административной реформы, выявить основные ее направления, проследить динамику и тенденции ее развития, распознать идеологию, которой придерживались авторы российской реформы;

- мониторинг печатных, электронных, телевизионных СМИ и Интернет-ресурсов, с помощью которого была получена актуальная информация о развитии административной реформы как в России, так и за рубежом, о сторонниках и противниках реорганизации отечественной системы государственного управления, о реальной практике реформирования, экспертных и общественных оценках перемен;

- включенное наблюдение, позволившее изучить «изнутри» процесс проведения административной реформы в Пермском крае, верифицировать теоретические знания о предмете исследования и получить сведения, важные для целей диссертации;

- анализ вторичных данных по изучаемой проблеме (социологические опросы, аналитические отчеты, записки и презентации, подготовленные как самими органами исполнительной власти, так и экспертами по их заказу и самостоятельно), дающий возможность сравнить позиции официальных лиц и экспертов относительно хода и результатов административной реформы в России и зарубежных странах, выявить элементы нового государственного менеджмента в предлагаемых реформаторами мерах по улучшению деятельности системы государственного управления.

2. методы исследования:

- case study, позволяющий верифицировать концепцию нового государственного менеджмента на примере России и Пермского края;

- историко-генетический, ориентирующий на последовательное рассмотрение этапов административной реформы в России и Пермском крае.

Эмпирическую базу исследования составили несколько групп источников.

Первая группа – законодательные акты и иные нормативные документы – является самой обширной и состоит из двух подгрупп. Первую подгруппу составляют федеральные нормативно-правовые источники. Это Конституция РФ, федеральный конституционный

закон «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы, Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения Правительства РФ, включая «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах».

Вторую подгруппу образуют региональные нормативно-правовые документы, к числу которых можно отнести Устав Пермского края; закон Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»; доклады губернатора Пермского края о социально-экономическом и политическом положении Пермского края; указы и распоряжения губернатора Пермского края, в том числе «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2012 годы», «Об утверждении кодификатора целей и задач социально-экономического развития Пермского края».

Проекты концепций, законов и программ объединены во вторую группу источников. Важнейшими из них являются проекты Концепции административной реформы 1997, 1998 гг. и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы.

Третью группу источников составляют научные труды, выступления и интервью государственных и политических деятелей, идеологов и организаторов проведения административной реформы в России. Прежде всего, это статьи членов авторского коллектива Концепции административной реформы 1997, 1998 гг. М.А. Краснова и Г.А. Сагарова⁴⁷; работы и интервью идеологов реформы, руководителей и членов соответствующей правительственной комиссии⁴⁸; выступления руководителя и высокопоставленных сотрудников Минэкономразвития России – уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативно-правовую и методическую поддержку реформы⁴⁹. К этой же группе относятся интервью и публикации

⁴⁷ Краснов М.А., Сагаров Г.А. Указ. соч.; Сагаров Г.А. Административная реформа как жертва спецоперации [Электронный ресурс] // Фонд ИНДЕМ: сайт. URL: <http://www.indem.ru/sagarov/AdmRefGS.htm> (дата обращения: 25.08.2010)

⁴⁸ Алешин Б.С. Административная реформа – куда уходит государство / Бесед. Т. Смольякова // Рос. газ. – 2003. – 14 окт.; Дмитриев М.Э. Изменение бюрократической системы – это революция / Бесед. Л. Цуканова // Нов. время. – 2004. – № 4; Его же. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2007. – Т. II. – № 2-3; Кузьминов Я.И. Тупики и перспективы административной реформы / Бесед. Н. Костенко // Независимая газ. – 2006. – 07 апр.; Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2007. – Т. I. – № 1.

⁴⁹ Доклад стат-секретаря – заместителя Министра экономического развития Российской Федерации А.В. Поповой на конференции 19 марта 2009 г., г. Москва [Электронный ресурс] // Административная реформа в Рос. Федерации: офиц. сайт. URL: http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/Popova_190309.pdf (дата обращения: 26.04.2009); Набиуллина Э.С. Итоги выполнения плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010 годах [Электронный ресурс] // Административная реформа в Рос. Федерации: офиц. сайт.

губернатора Пермского края О.А. Чиркунова и членов его управляющей команды⁵⁰, ответственных за реорганизацию государственного управления на региональном уровне.

В четвертую группу источников входят аналитические отчеты, записки, доклады и презентации, посвященные широкому кругу вопросов, начиная с изменения подходов к системе государственного управления в странах ОЭСР и заканчивая результатами мониторингов и социологических опросов, позволяющих оценить прогресс в достижении целей административной реформы на федеральном и региональном уровнях.

В пятую группу источников включены справочные материалы и статистические данные, характеризующие эффективность реформ государственного управления в России и за рубежом, социально-экономическое развитие Пермского края и его позиции среди других регионов страны.

Шестая группа источников представлена периодической печатью. В работе над диссертацией использовались материалы, опубликованные в федеральных («Коммерсантъ», «Российская газета») и региональных («Звезда», «Коммерсантъ Прикамье», «Новый компаньон», «Business Class») печатных СМИ, а также размещенные в сети Интернет («Вести.Ru», «Новый регион»).

К седьмой группе источников относятся Интернет-ресурсы, представленные официальным сайтом административной реформы в Российской Федерации, порталом Правительства Пермского края, сайтами и порталами органов исполнительной власти ряда субъектов Федерации, а также блогами пермских чиновников, объединенными в проект «Шаг к цели».

Научная новизна работы заключается в том, что диссертантом проведено комплексное исследование практики реформирования российской системы государственного управления со второй половины 1990-х гг. по настоящее время в контексте концепции нового государственного менеджмента.

В процессе реализации цели и решения исследовательских задач диссертантом были получены следующие, **имеющие научную новизну**, результаты:

- верифицирована концепция нового государственного менеджмента на

URL: http://ar.gov.ru/common/img/uploaded/presentation_240311.ppt (дата обращения: 25.03.2011); Шаров А.В. Указ соч.

⁵⁰ Интервью с первым заместителем департамента планирования Пермской области М.Г. Решетниковым от 31 мая 2006 г., г. Пермь // Из лич. арх. авт.; Пермский край – конкурентное развитие ...; Пермский край – территория конкурентного развития ...; Рациональная модель власти: интервью с губернатором Пермского края О. Чиркуновым // Рос. газ. – 2007. – 19 апр.; Решетников М.Г. Бюджетирование по результатам: взгляд из одного региона // Экон. политика. – 2008. – № 1; Его же. О переходе к управлению, ориентированному на результат, на региональном уровне // Вопр. экономики. – 2006. – № 3; Его же. Совершенствование управления на региональном уровне (опыт Пермской области) // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 3; Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы ...; Чиркунов О.А. Государство и конкуренция...; Его же. Региональная политика: условие развития – конкуренция // Ведомости. – 2006. – 26 июля; Его же. Экономическое чудо: рынок и культура...; Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы...

общероссийском и региональном эмпирическом материале, установлены ограничения институционального и политического порядка для проведения рыночноориентированной административной реформы в современной России;

- выявлена фрагментарность заимствования разработчиками российской административной реформы элементов нового государственного менеджмента, обусловившая, среди прочего, невозможность достижения всех целей реформы;

- дана оценка внешних и внутренних факторов, оказавших влияние на ход и основные направления реформы государственного управления в современной России на региональном уровне;

- систематизированы основные идеологические подходы, лежащие в основе реформирования системы управления Пермским краем, раскрыта специфика пермской модели применения концепции нового государственного менеджмента в практике административного реформирования, отличающая ее от общероссийской.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Проведение административных реформ в последней четверти XX в. – начале XXI в. обусловлено не столько кризисом государства всеобщего благосостояния, сколько глубинными общественными сдвигами в современном мире. Формирование структур постиндустриального общества, развитие глобализационных процессов и глобальной экономической конкуренции, появление наднациональных институтов и развитие гражданского общества определили необходимость серьезной трансформации традиционной системы государственного управления, описанной в концепции рациональной бюрократии М. Вебера.

2. Концепция нового государственного менеджмента возникла как результат теоретического осмысления административных реформ, проведенных в 1980-е гг. преимущественно в англосаксонских странах. Рыночные механизмы, а также методы и технологии управления, характерные для бизнеса, были привнесены в систему государственного управления и оформлены в концепцию нового государственного менеджмента, которая, в свою очередь, была заимствована другими странами, в том числе и Россией, для проведения собственных административных реформ.

3. Успех административных реформ в странах Запада напрямую связан с соответствующей институциональной средой, включающей в себя наличие хорошо функционирующей демократической административной традиции, сформированного гражданского общества и культуры участия; включенность в процессы генерации идей и контроля за их реализацией представительных институтов и органов местного самоуправления; эффективное функционирование рынка как механизма распределения средств в обществе; развитость коммер-

ческого сектора; существование прочного фундамента системы государственного управления в виде отлаженной системы бюрократии веберовского типа.

4. Административные реформы, проводившиеся в духе нового государственного менеджмента, достигли лишь малой части тех целей, которые ставились разработчиками программ реформ. С одной стороны, удалось разрушить «закостенелость» бюрократических структур, сделать их деятельность более прозрачной для общественного контроля, подотчетной политическому руководству и в этом смысле более эффективной. С другой стороны, административные реформы имели незапланированные последствия в виде эрозии этики государственной службы, уменьшении значимости демократических ценностей, снижении уровня внутренних связей в государственных структурах, утрате преемственности и институциональных традиций, которые в совокупности в значительной мере нивелировали достижения реформ.

5. В современной России было несколько попыток проведения административных реформ с использованием элементов нового государственного менеджмента. Если во второй половине 1990-х гг. эти попытки носили фрагментарный, бессистемный характер, то уже в первой половине 2000-х гг. отдельные элементы нового государственного менеджмента были закреплены в нормативных правовых актах, а с принятием в 2005 году Концепции административной реформы новый государственный менеджмент становится неофициальной идеологией реорганизации национальной системы государственного управления.

6. Элементы нового государственного менеджмента, будучи включенными в российскую административную реформу, развивались в институциональной среде, не способствующей их укоренению. Помимо незрелости в должной мере многих институтов, характерных для западных стран и необходимых для успешного реформирования взаимоотношений государства и общества в духе нового государственного менеджмента, в России дополнительное негативное воздействие оказали такие факторы, как отсутствие четко спланированной, взаимосвязанной программы реформ в области государственного управления, недостаток политической воли руководства страны для преодоления сопротивления государственного аппарата, фактическое исключение российского общества из процесса обсуждения направлений реформирования.

7. Импорт нового государственного менеджмента в России изначально планировался как селективный. В практику реформирования российской системы государственного управления не были включены такие системообразующие элементы нового государственного менеджмента, как децентрализация власти, стимулирование решения общественных проблем совместно государством, гражданским обществом и бизнесом; расширение прав граждан с передачей функций контроля на уровень местного самоуправления.

8. Вследствие неблагоприятной институциональной среды и частичного заимствования элементов нового государственного менеджмента наблюдается значительное расхождение между целями и результатами российской административной реформы. Прогресс был достигнут, прежде всего, на уровне создания необходимых правовых и организационных оснований для осуществления реформ в духе нового государственного менеджмента. В практическом плане наиболее результативной оказалась деятельность по регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в основе которой лежат элементы не только нового государственного менеджмента (оценка работы по результатам, прозрачность власти), но и рациональной бюрократии (соблюдение формальных правил, регулирующих деятельность управленческого аппарата). Реализация чисто «рыночных» направлений административной реформы (управление по результатам) является настолько фрагментарной, что сложить единую конструкцию из разрозненных деталей не представляется возможным.

9. Слабая взаимосвязь реформ госуправления (административной, бюджетной, государственной службы, федеративных отношений), их взаимопроникаемость и взаимообусловленность создали уникальную ситуацию для России 2000-х гг. На фоне углубляющейся тенденции превращения федеральной власти в единственный центр принятия принципиальных решений в сфере территориального развития, регионы получили возможность реализовать собственную стратегию, отличную от федеральной.

10. Подходы управляющей команды в Пермском крае к реформированию управления регионом в целом соответствуют концепции нового государственного менеджмента (хотя импорт тоже был селективным) и включают в себя в качестве базового компонента задачу внедрения принципов и процедур управления по результатам через создание системы целеполагания и формирование на ее основе функционально-целевой модели управления; контроль результатов деятельности органов исполнительной власти; разделение управленческих функций заказчика и подрядчика при оказании бюджетных услуг; развитие конкуренции внутри государственного сектора. Однако отсутствие согласия среди различных политических сил и социальных слоев населения относительно целей развития региона и способах их достижения вкупе с российскими институциональными ограничениями, характерными и для Пермского края, а также вероятным проявлением тех проблем, с которыми столкнулись западные страны при реализации «рыночных» административных реформ, закладывают риски недостижения целей реформаторов и несоответствия результатов реорганизации системы управления интересам регионального сообщества.

11. В отличие от федерального центра и других регионов России, где административная реформа является по сути инфраструктурной (поддерживающей другие направления мо-

дернизации страны), в Пермском крае она осознается региональной управляющей командой как ключевой механизм развития региона в целом. Реорганизация государственных региональных институтов в духе нового государственного менеджмента рассматривается как залог успеха в конкурентной борьбе с другими регионами за инвестиции, федеральные ресурсы, кадровый потенциал. В этом отношении пермский случай предлагает один из возможных путей развития административной реформы в России, альтернативный федеральному тренду.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в обобщении и концептуализации эмпирического и аналитического материала, что позволяет сформировать целостное представление об идеологических основаниях и направлениях развития реформы государственного управления в современной России, особенностях ее протекания на федеральном и региональном уровнях. Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы для последующих исследований административных реформ на уровне Федерации и ее субъектов.

В практическом плане результаты диссертации могут быть востребованы в деятельности региональных органов государственной власти при выработке управленческих решений и учтены при разработке дальнейших программ реформирования системы государственного управления. Материалы исследования могут стать основой для рекомендаций и методических указаний по проведению административной реформы в регионах России. Материалы диссертационного исследования и выводы работы могут использоваться для обучения студентов специальностей «Политология», «Государственное и муниципальное управление», в рамках учебных курсов «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления», «Государственная политика и управление», «Региональное управление и территориальное планирование», а также в качестве основы для спецкурса «Административная реформа в современной России».

Апробация работы. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного университета (март 2011 г.).

Основные положения и выводы диссертации изложены автором в тезисах, докладах и выступлениях на научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах (Всероссийская научная конференция студентов и аспирантов «Современные политические реалии: взгляд молодых исследователей», 19-20 апр. 2007 г., г. Пермь; Всероссийская научно-практическая конференция «Российское общество: историческая память и социальные реалии», 03-07 окт. 2008 г., г. Сочи; проблемный семинар «Проблемы формирования кадрового резерва органов государственной власти и местного самоуправления в Пермском крае», 15 окт. 2008 г., г. Пермь; проблемный семинар «Качество предоставления

государственных услуг и исполнения государственных функций в Пермском крае в контексте административной реформы», 8 июля 2009 г., г. Пермь; общественные слушания проекта Доклада о развитии человеческого потенциала в Пермском крае (ПРООН в России), 22 нояб. 2009 г., г. Пермь; научный семинар с международным участием «Контроль за органами государственной власти и бюджетными учреждениями: опыт США и России», 29 апр. 2010 г., г. Пермь; круглый стол «Подготовка кадров для органов государственной и муниципальной власти: потребности и возможности», 26 нояб. 2010 г., г. Пермь). Отдельные положения исследования отражены в учебно-методическом комплексе по дисциплине «Государственная политика и управление».

Диссертант являлся членом рабочей группы по разработке раздела «Эффективное государственное управление» Программы социально-экономического развития Пермского края в 2006-2010 годах и на период до 2015 года (2006 г.), членом Комиссии по проведению административной реформы в Пермском крае (2008-2011 гг.).

По теме диссертации в научных изданиях опубликовано 8 статей (4,15 п.л.), из них 4 в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертации соответствует замыслу, цели и задачам исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ.

Во **введении** дана общая характеристика исследования: обосновывается актуальность темы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, излагается теоретико-методологическая база, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

В **первой главе «Новый государственный менеджмент и административные реформы в странах Запада»** проанализированы причины и предпосылки инициации реформ государственного управления в последней четверти XX века, а также их идеологические основания.

В первом параграфе «Предпосылки и причины реализации административных реформ в современном мире» выделено две волны административных реформ. Первая, как показало исследование, была связана с расширением вмешательства государства в социально-экономическую сферу, вторая – с обратными процессами: «перегревом» государства от большого количества закрепленных за ним задач и функций и желанием национальных правительств сократить бюджетные расходы.

Установлено, что дороговизна, громоздкость и неэффективность государства всеобщего благосостояния в конце 1970-х гг. являлись лишь непосредственной причиной проведения административных реформ. Автором обосновывается связь между трансформацией системы государственного управления, основанной на веберовской модели рациональной бюрократии, и глобальными технологическими сдвигами. Доказывается, что государство в условиях глобализации и вступления в постиндустриальную фазу развития перестает быть единоличным субъектом и критерием общественного прогресса, превращаясь из единственного в одного из ведущих игроков на мировой арене, наряду с международными и транснациональными организациями и институтами, а на Западе – еще и региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Изучение дисфункциональных признаков традиционно-бюрократической модели управления позволило сделать вывод о несоответствии системы государственной службы стран Запада информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам.

Во втором параграфе «Новый государственный менеджмент: от практики к теории» рассмотрено содержание нового управленческого подхода, пришедшего на смену традиционному государственному управлению (public administration).

Прослежена эволюция понимания термина «новый государственный менеджмент». Если первоначально речь шла о комплексе практических мероприятий, осуществленных в ходе административных реформ последних десятилетий, то позднее появляются и другие определения: совокупность политических представлений об организации и функционировании исполнительной власти и государственной службы; академическая дисциплина, изучающая практику управления государственной службой.

Автором охарактеризованы концептуальные основания нового государственного менеджмента, которыми являются менеджерские концепции (научный менеджмент и теории «управленческой революции»), а также элементы теорий общественного выбора, рационального выбора и новой институциональной экономики.

Систематизированы основные элементы нового государственного менеджмента, среди которых необходимо указать следующие: 1) предпочтение рыночным механизмам управления государственным сектором; 2) оценка деятельности системы государственного управления по результатам, представляющим ценность для потребителей; 3) ориентация деятельности государственного аппарата на достижение целей развития, а не следование инструкциям; 4) формирование конкурентных начал в государственном секторе; 5) сокращение масштабов и ресурсов государственного управления (приватизация, децентрализация, деконцентрация); 6) усовершенствование механизмов управления государственными финансами и бюджетом

(аутсорсинг, конкурсный тендер); 7) акцент на «зарабатывании» денег, в отличие от традиционного их растрачивания; 8) ориентация государства на потребности и перспективы потребителя; 9) разделение полномочий и ответственности между государством и обществом; 10) передача функций контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления.

Анализ зарубежного опыта проведения административных реформ показал, что в наиболее радикальном варианте *новый государственный менеджмент был реализован в англосаксонских странах (Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Канаде)*. Вместе с тем и другие страны, также инициировавшие реформирование административных систем, ориентировались (с учетом национальной специфики) на уже опробованные принципы и методы «предпринимательского» управления. Это позволило заключить, что *новый государственный менеджмент являлся доминирующей идеологией реформ государственного управления*.

Вторая глава «Элементы нового государственного менеджмента в системе государственного управления в России на федеральном уровне» посвящена изучению практики проведения «рыночной» административной реформы в современной России. Автор выделил три этапа реформирования системы государственного управления, на каждом из которых в той или иной мере использовались элементы нового государственного менеджмента: предварительный (1997-98 гг.), начальный (2003-05 гг.), основной (2006-10 гг.).

В первом параграфе «Подходы к реформированию государственного аппарата в условиях ослабления федерального центра» дана оценка попыткам проведения административной реформы во второй половине 1990-х гг.

Сделан вывод, что на предварительном этапе активность государства носила в основном административный характер, нормативные документы, закрепляющие проведение административной реформы, в этот период практически не принимались. Безусловно, ключевым событием данного этапа стала разработка Концепции административной реформы, которая появилась на свет после сворачивания более масштабной Программы государственного строительства.

Для этого этапа, как показал проведенный анализ, был характерен комплексный подход к реформе, включающий в себя 4 взаимосвязанных направления: реформу государственной службы, реформу правительства, совершенствование федеративных отношений, борьбу с коррупцией.

Уже в 1990-е гг. в предлагаемой реформе можно разглядеть отдельные элементы нового государственного менеджмента: апробация показателей деятельности государственных органов, расширение практики использования контрактов на государственной службе, внедрение конкурентных начал деятельности государственных

структур, создание гибкой системы формирования государственного аппарата. Однако включение этих элементов в реформаторский пакет предложений носило бессистемный характер и не преследовало цель перестроить систему государственного управления в духе нового государственного менеджмента.

Выявлен целый комплекс причин, из-за которых Концепция административной реформы так и осталась проектом: политические (недостаток внимания к проблемам со стороны руководства страны, незаинтересованность в переменах такого рода у большей части правящей элиты), внутрисистемные (ожесточенное противодействие бюрократии), законодательные (отсутствие взаимосвязи между предлагаемыми мерами по реформированию системы государственного управления и принимаемыми в этот же период нормативно-правовыми актами), тактические (слабая информационная поддержка предполагаемой реформы).

Во втором параграфе «Административная реформа в условиях формирования вертикали власти» подробно рассмотрен второй этап административной реформы.

Установлено, что если в конце 1990-х гг. административная реформа была смещена на периферию повестки дня, то в начале 2000-х гг. она рассматривалась политическим руководством страны как один из ключевых механизмов повышения управляемости государства, значимость которого актуализировалась после проведения политического курса, направленного на децентрализацию и укрепление вертикали власти, ограничение автономии региональных политических субъектов.

В диссертации определено, что на начальном этапе реализации административной реформы был сделан шаг вперед по сравнению с 1990-ми гг. – элементы нового государственного менеджмента были закреплены в нормативных правовых актах, а их использование в процессе реформирования российской системы государственного управления значительно расширилось. Речь идет о сокращении масштабов вмешательства государства в экономическую сферу, снижении административной нагрузки на субъекты предпринимательства, внедрении менеджериальных идей разделения собственников производств и менеджеров при формировании структуры исполнительных органов, утверждении принципа клиентоориентированности, создании сети саморегулируемых организаций.

Изучение второго этапа административной реформы позволяет заключить, что в этот раз ее инициатором и движущей силой было высшее политическое руководство страны, однако его воли не хватило на то, чтобы обеспечить отсутствие разногласий среди элиты относительно направлений реформирования. Можно выделить две крупные группы акторов, придерживавшихся диаметрально противоположных взглядов относительно роли государства

в обществе. Обе группы были достаточно сильны, баланс сил был неустойчивым, в результате чего административная реформа приобрела компромиссный характер и не состоялась в тех масштабах, в которых она планировалась.

Еще одной особенностью, предопределившей развитие административной реформы как на втором этапе, так и впоследствии, стало фактическое исключение российского общества из процесса обсуждения направлений реорганизации системы государственного управления. Правящая группа искусственно создала видимость аполитичности административной реформы, поэтому и информационное сопровождение предлагаемых мер было слабым.

В третьем параграфе «Новый государственный менеджмент: столкновение с российской действительностью (2006-2010 гг.)» установлено, что на основном этапе проведения административной реформы активность государства носила и административный, и нормативный, и концептуальный характер. Впервые в истории современной России был принят нормативно обязывающий документ, целиком и полностью посвященный административной реформе и включающий в себя план конкретных мероприятий по достижению заявленных целей – Концепция административной реформы в 2006-2010 гг.

Был сделан вывод, что новый государственный менеджмент стал основой для проведения административной реформы в России. В идеологии реформы в России четко просматривается стремление заимствовать следующие элементы нового государственного менеджмента: управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, бизнес-планирование; измерение результатов деятельности органов исполнительной власти и государственных служащих на основе системы достоверных и проверяемых показателей; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; развитие процедур передачи ряда государственных функций на подряд (аутсорсинг); разработка стандартов предоставления государственных услуг, на основе которых можно оценивать результативность деятельности каждого органа исполнительной власти; привлечение к работе государственных структур институтов гражданского общества.

Однако, как показал анализ практики административного реформирования, результаты реформы оказались намного скромнее заявленных целей. Наибольший результат был достигнут, прежде всего, на уровне создания необходимых правовых и организационных оснований для массовой оптимизации государственных услуг, по остальным направлениям разработчики Концепции столкнулись с серьезными трудностями, часть которых связана с институциональными ограничениями, другая – проявилась еще на предыдущих этапах проведения реформы, но не была преодолена или минимизирована (сопротивление

переменам чиновничьего аппарата, забюрократизированность процесса исполнения решений, сужение общественного участия в реализации целей реформы).

В ходе исследования было обнаружено, что в систему государственного управления России не были привнесены некоторые узловые элементы нового государственного менеджмента: децентрализация власти; вовлечение институтов гражданского общества, бизнеса в решении общественных проблем; расширение прав граждан с передачей функции контроля на низовой уровень управления. В результате общемировая схема проведения административных реформ в духе нового государственного менеджмента в России была реализована лишь отчасти.

Третья глава «Трансформация системы государственного управления на примере Пермского края (2000-е гг.)» в основном посвящена опыту проведения административной реформы в отдельно взятом регионе, однако сделаны некоторые выводы по всем субъектам РФ.

Установлено, что отдельные преобразования в системе государственного управления на региональном уровне проводились еще с начала 2000-х гг. вследствие деятельности полномочных представителей президента и периодической смены политического руководства субъектов РФ в ходе выборов. Однако административная реформа в регионах России приобрела системный характер только с одобрения Правительством РФ соответствующей Концепции в 2005 году.

Анализ практики реформирования системы государственного управления в регионах показал, что приоритетным направлением реформы, как и на уровне федерального центра, является стандартизация и регламентация предоставления государственных функций. Развитие этого направления во многом было связано с политикой Минэкономразвития, стимулировавшего разработку административных регламентов и создание МФЦ посредством проведения конкурсов среди органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Концептуальная несогласованность отдельных элементов реформ государственного управления (административной, бюджетной, федеративных отношений, государственной службы) стала одной из важнейших причин того, что регионы получили возможность реализовать собственную идеологию административной реформы. В результате при проведении реформы в субъектах РФ обозначились две основные стратегии: «эволюционная» и, менее распространенная, «революционная», реализованная в Пермском крае.

Использование «революционной» стратегии в Пермском крае было обусловлено двумя группами факторов, которые определили изменения подходов к организации государственного управления. Важнейшее значение имела смена губернатора и обновление управляющей команды региона.

Как показал анализ источников, идеологические основания проведения административной реформы в Пермском крае в целом соответствуют концепции нового государственного менеджмента. Это признание решающей роли конкуренции в развитии региона, обоснование необходимости использовать методы управления частных компаний для улучшения работы государственных структур, отказ от несвойственных государству функций; клиентоориентированность; экономное расходование имеющихся в распоряжении ресурсов.

В отличие от федерального центра, региональная команда реформаторов сделала основной упор на внедрение принципов и механизмов управления по результатам – составной части концепции нового государственного менеджмента. Анализ реформы государственного управления в крае показал, что в рамках общей идеологии были импортированы следующие менеджерские элементы: оценка деятельности органов исполнительной власти по достижению заранее определенных целей развития; контроль результатов работы государственных структур; разделение управленческих функций заказчика и подрядчика при оказании бюджетных услуг; развитие конкуренции внутри государственного сектора через передачу части государственных функций на аутсорсинг, а также приватизацию и сдачу в аренду непрофильной собственности; расширение практики использования бизнес-планирования, проектного управления.

Анализируя функционально-целевую модель управления регионом, базирующуюся на системе целей и целевых показателей развития края, можно сделать выводы о ее достоинствах и недостатках. Одним из основных недостатков новой системы государственного управления в Пермском крае, на наш взгляд, является отсутствие консенсуса среди ключевых групп политических акторов и широких слоев населения по вопросам целей развития региона и способах их достижения. Все значимые решения в области реформирования системы государственного управления принимаются на уровне губернатора и исполнительной ветви власти, из-за чего возрастает вероятность реализации рисков, как заложенных в самой концепции нового государственного управления (эрозия этики государственной службы, нежелание чиновников брать на себя дополнительную ответственность и т.д.), так и связанных с ограниченностью институциональной среды региона (недостаточная развитость институтов рынка, гражданского общества, представительства и т.д.).

В заключении представлены основные результаты исследования и сделаны выводы о возможных направлениях дальнейшего реформирования системы государственного управления.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1. Административные реформы как фактор трансформации бюрократической системы: российский и зарубежный опыт // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2007. – Вып. 1. С. 134-138 (0,5 п.л.).

2. Идеология административной реформы в России: федеральный и региональный уровни. // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2008. – Вып. 1. С. 98-102 (0,45 п.л.).

3. Концепция «New Public Management»: возможности и ограничения // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2011. – № 1. (в соавт.) (0,5 п.л., доля авт. участия – 0,4 п.л.).

4. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. С. 157-166 (в соавт.) (0,7 п.л., доля авт. участия – 0,55 п.л.).

5. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // *Arg administrandi*: Ежегодник – 2009. – С. 74-84 (в соавт.) (0,75 п.л., доля авт. участия – 0,6 п.л.).

6. Региональное государственное управление, местное самоуправление и институты гражданского общества // Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае / Под ред. С.Н. Бобылева. – Пермь, 2010. С. 98-118 (в соавт.) (1,6 п.л., доля авт. участия – 0,65 п.л.).

7. Реформирование системы управления человеческим потенциалом в контексте административной реформы в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2010. – № 2 (в соавт.) (0,85 п.л., доля авт. участия – 0,6 п.л.).

8. Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни // Современные политические реалии: взгляд молодых исследователей: Сб. докладов всероссийской научной конференции студентов и аспирантов / Под ред. М.В. Назукиной, П.В. Панаева. – Пермь, 2007. С. 83-90 (0,4 п.л.).

Подписано в печать 12.05.2011. Формат 60x84 1/16.
Усл.печ.л. 1,63. Тираж 100 экз. Заказ 176.

Типография Пермского государственного университета
614990, г Пермь, ул. Букирева, 15