

13

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



На правах рукописи

А. Гайер

ГАЙЕР

АННА ВАЛЕНТИНОВНА

ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

Специальность: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

21 МАЙ 2009

Санкт-Петербург
2009

Работа выполнена на кафедре политических институтов и прикладных политических исследований Факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Александр Викторович МАКАРИН

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Галина Исааковна ГРИБАНОВА;
кандидат политических наук
Сергей Анатольевич УСАЧЕВ

Ведущая организация: Северо-Западная академия государственной
службы

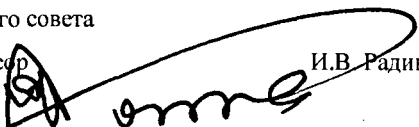
Защита состоится «28» мая 2009 г. в 16.00 часов на заседании
Совета Д. 212.232.14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при
Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199034, Санкт-
Петербург, Менделеевская линия, д.5, Факультет философии и политологии,
ауд. 141.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «23» апреля 2009 г.

Учёный секретарь Диссертационного совета

доктор политических наук, профессор

 И.В. Радиков

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью проблем, связанных с переходом к новой модели публичного управления, которая предполагает существенные изменения в различных направлениях деятельности органов государственной власти, отвечающих за разработку и реализацию государственной политики.

К числу важных задач реализации государственной политики в России на современном этапе, относится административная реформа, которая, как ожидается, приведёт к преобразованиям структуры и порядка функционирования системы государственного управления и повысят ее эффективность.

Проведение административной реформы в России вызывает множество вопросов в разных слоях общества. В стране неоправданно мало знают о том, зачем проводится эта реформа, какие политические, социальные и экономические проблемы она должна решить, что уже сделано и что делается в различных регионах и муниципальных образованиях для повышения качества власти.

В современных условиях необходим качественный анализ принципиальной возможности и практической реализуемости административной реформы в России. Определение политико-управленческой эффективности для целей анализа и отслеживания процесса административной реформы осложняется продолжающимися дискуссиями о приемлемости и сопоставимости показателей эффективности политики и администрирования.

Важное значение имеют вопросы понимания эффективности реформирования государственного управления в субъекте Российской Федерации, поскольку деятельность властных структур по-прежнему загоняется в стандарты рационального и бюрократического подхода, жестко расписывающего полномочия, но слабо приспособленного для развития и учета

состояния внешней среды. Незавершённым оказался процесс оптимизации функций органов государственного управления.

Необходимость исследования проблем трансформации государственного аппарата на региональном уровне диктуется также несовпадением результатов реформирования с первоначально поставленными целями и недостаточной изученностью проблемы модернизации государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации. В этой связи возникает необходимость анализа политико-управленческой эффективности реализации административной реформы.

Степень научной разработанности проблемы. В зарубежной и отечественной политической науке административная власть и публичное управление являлись объектом изучения: К. Бартеля, Г.В. Атаманчука, М. Вебера, В.Д. Граждана, Р. Драго, А.Н. Козырина, Ж. Шевалье, и др¹.

Разнообразные подходы к административной реформе обстоятельно анализируются в исследованиях И.А. Василенко, К. Кёнига, В. Киллиана; М. Крозье, Н. Мэннинга, С.Е. Нарышкина, Д. Осборна, Н. Парисона, П. Пластрика, Л.В. Сморгунова, Й. Струве; Т.Я. Хабриевой, М.А. Штатиной и др².

¹ Атаманчук, Г.В. Власть и управление в предмете административного права / Г.В. Атаманчук // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). – М.: Академический правовой университет. – 2003.; Вебер, М. Избр. произведения / М. Вебер. – М., 1990.; Граждан, В.Д. Государственная служба как политико-административная власть / В.Д. Граждан // Власть. – 2001. – № 2.; Драго, Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982.; Шевалье, Ж. Государственная служба / Ж. Шевалье / Пер. с франц. – М.: Изд-во «Композит», 1996.; Козырин, А.Н. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах / А.Н. Козырин, Е.К. Глушко, М.А. Штатина; под. Ред. А.Н. Козырина; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006.

² Василенко, И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. – М., 1998.; Крозье, М. Организационные изменения в системе государственного управления / М. Крозье // Государственная служба. Вып. 1: Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М., 1994.; Мэннинг, Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь мир», 2003.; Нарышкин, С.Е. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М., 2006.; Осборн, Д. Управление без бюрократов / Д. Осборн, П. Пластрик. – М., 2001.; Сморгунов, Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" / Л. В. Сморгунов // Полис. – 2003. – № 4.; Сморгунов, Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах / Л.В. Сморгунов // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 2000. – № 1.; Штатина, М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. – М.: Контракт – Инфра-М, 2006.; Barthel, Chr. Innovationsmanagement für die Verwaltungsreform in der Stadtverwaltung Offenbach / Chr. Barthel // Die Verwaltung. – 1994. – № 3.; Killian, W. Verwaltungsmodernisierung / W. Killian, F. Schiedner, M. Wind // Verwaltungsorganisation. – 1994. – № 5.; König, K. Die Transformation der öffentlichen Verwaltung: Ein neues Kapitel der Verwaltungswissenschaft / K. König // Verwaltungsarchiv. – 1993. – № 3.; Struwe, Jochen Lean Administration und Verwaltungskontrollung / Jochen Struwe // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 1995.

Методологическим подходам к оценке политико-управленческой эффективности посвящено незначительное число научных трудов, поскольку в большей степени в рамках теории эффективности рассматривают эффективность систем управления, экономическую эффективность, эффективность политических программ. В связи с этим мы выделили данные подходы в две группы. Первую группу составляют исследования касающиеся подходов к эффективности систем управления, анализирующих также экономическую эффективность — работы Г.В. Атаманчука, К. Вандервиля, В.А. Диневича, П. Друкера, В. Игнатова, А.В. Курочкина, М. Маркова, А.К. Мамедова, Н.Ю. Лапиной, Т. Питерса, Р. Уотермана и др.³

Вторую группу составляют научные исследования, касающиеся оценки эффективности реализации политических программ и функционирования государственного аппарата. В этом отношении заслуживают внимания научные исследования Н.А. Баранова, Д. Бачлера, Х. Вольмана, В.Я. Гельмана, А.А. Дегтярева, К.К. Клища, В. Маршакова, Д. Норта, А.В. Оболонского, Г. Саймона, Б. Хогвуда и Л. Ганна, Х. Хилла, В.Б. Цыганкова и др.⁴

³ Атаманчук, Г.В. Критерии социальной эффективности управления / Г.В. Атаманчук // В сб.: «Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России». – Ростов н/Д, 1998.; Вандервиль, К. Качество выполнения процессов, программ и функций – методы его измерения, введение в концепцию индикаторов качества, и свойства хороших индикаторов / К. Вандервиль // Материалы проекта Европейского Союза «Реформа государственного бюджета в России». – 2003 – 2004.; Диневич, В.А. Показатели и критерии эффективности управления / В.А. Диневич, С.В. Рогачев, Н.И. Якунина. – М., 1975; Друкер, П. Задачи менеджмента в XXI в. / П. Друкер. – пер. с англ. – М. – 2000.; Игнатов, В. Повышение эффективности государственной власти и управления – жизненно важная проблема сохранения российской государственности / В. Игнатов // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. I. Ростов н/Д, 1998.; Курочкин, А.В. Эффективность государственного управления / А.В. Курочкин // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во СПб. Ун-та, 2000.; Марков, Марко Технология и эффективность социального управления. Пер. с болг. / Марко Марков. – М., 1982.; Питерс, Т. В поисках эффективного управления (опыт лучших компаний) / Т. Питерс, Р. Уотерман. – М.: Прогресс. –1986.

⁴ Баранов, Н.А. Потенциал государства и эффективность управления / Н.А. Баранов // Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. СПб., 2008. – № 1 (5); Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе / Дж. Бачлер. – 2000 <http://icie.nsc.ru/~iacis/bachler-rec.htm>; Дегтярев, А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (III). – 2003. – Политанализ.Ру http://politanaliz.ru/articles_57.html; Дегтярев, А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы. – 2004. – Политанализ.Ру http://politanaliz.ru/articles_473.html; Клищ, Н.Н. Методы повышения эффективности управления в органах государственной власти // Состояние и механизмы модернизации государственного управления в РФ. – М. – 2004.; Маршаков, В. Оценка политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления / В. Маршаков // http://www.politanaliz.ru/articles_505.html; Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М., 1997.; Оболонский, А.В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. –

Реализация административной реформы в Российской Федерации обстоятельно исследуются в работах В.Г. Анненковой, В.В. Бакушева, Н.А. Баранова, А.В. Волковой, О.В. Гаман-Голутвиной, В.С. Комаровского, А.В. Курочкина, В.Н. Лексина, А. Медушевского, А.В. Оболюнского, В.Г. Румянцевой, В.Б. Слатинова, Л.В. Сморгунова, Н.Н. Чучелиной, Л.И. Якобсона и др.⁵

Вместе с тем проблема реализации административной реформы в Республике Коми не получила в политической науке всестороннего

2005. – № 6.; Оценивание программ и политик: методология и применение: материалы коллоквиума, Вып. 4 // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: Ин-т оценки программ и политик. 2008.; Саймон, Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – М.: Экономика, 1995.; Хогвуд, Б. Политическое прогнозирование / Б. Хогвуд, Л. Ганн // По кн.: Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis of the Real World. Oxford, 1989 // Вестник Московского университета. Серия социально-политические исследования. – 1994.; Цыганков, В.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию / В.Б. Цыганков // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006.; Цыганов, С.И. Пути решения проблем административной реформы / С. И. Цыганов // ЧиновникЪ. – 2005. – № 6.; Hill, Hermann Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung / Hermann Hill // Die Verwaltung. – 1993. – № 2.; Wollmann, Hellmut «Verwaltungspolitik und Evaluierung: Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, Evaluation and New Public Management» / Hellmut Wolman // Zeitschrift für Evaluation. – 2002. – № 1.

⁵ Анненкова, В.Г. Роль административной реформы в обеспечении единства Российской Федерации / В. Г. Анненкова // Административное право и процесс. – 2006. – № 1.; Бакушев, В.В. Административная реформа в России: предпосылки, системность и механизмы / В.В. Бакушев, В.И. Безносиков, В.С. Кот. – М., 2000.; Баранов, Н.А. Российские реформы: проблемы реализации / Н.А. Баранов // Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч.1. – СПб.: БГТУ, 2006.; Волкова, А.В. Административные реформы в современной России / А.В. Волкова // Сравнительное государственное управление: Теория, реформы, эффективность / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2000.; Гаман-Голутвина, О. В. Меняющаяся роль государства в контексте административных реформ (отечественный и зарубежный опыт трансформации административно-политической бюрократии) / О.В. Гаман-Голутвина // Вестник Центра проблем управления. – М., 2006; Комаровский, В.С. Административная реформа в Российской Федерации / В. С. Комаровский // Полис. – 2005. – № 4.; Комаровский, В.С. Проблемы реформирования государственной службы России в свете международного опыта и отечественных традиций (политологический подход) / В.С. Комаровский, А.В. Оболюнский // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 1997. – № 4.; Курочкин, А.В. Сравнительный анализ современной административной реформы в России на региональном уровне / А.В. Курочкин // Демократия и управление. – 2008. – № 1 (5); Лексин, В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни: Новый этап реализации административной реформы / В. Лексин // Российский экономический журнал. – 2006. – № 4.; Лексин, В.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа / В.Н. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н. Чучелина. – М.: «Европроект», 2006.; Медушевский, А. Административная реформа в России / А. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 4.; Оболюнский, А.В. Реформа государственной службы / А.В. Оболюнский // Государственная служба (комплексный подход). – М., 1999.; Румянцева В.Г. Проблемы и перспективы рецепции «менеджерской модели» государственной службы в современной России / В.Г. Румянцева, В.В. Кузьмин // Юридический мир, 2008. – № 5.; Слатинов, В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги / В. Б. Слатинов // Образование и общество. – Орел, 2006. – №1.; Слатинов, В.Б. Промежуточные итоги административной реформы: от структурного хаоса к государственному менеджменту / В. Б. Слатинов // Вестник МГУ. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 4.; Сморгун, Л.В. Сетевой подход к государственному управлению / Л.В. Сморгун // Вестник КРАГСиУ. Управление и кадровая политика. – 2000. – № 2.; Сморгун, Л.В. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе / Л.В. Сморгун // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3 – 6 ноября 2003 г. – СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003.; Якобсон, Л.И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты / Л.И. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3.

комплексного освещения. Специальных исследований, посвященных данной теме не проводилось. Это предопределило выбор направления исследования, предпринятого в данной диссертационной работе.

Цель и задачи исследования.

Целью исследования является раскрытие сущности, генезиса, механизмов реализации административной реформы в Республике Коми, а также выделение подходов к обеспечению политико-управленческой эффективности данного процесса.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить понятие административной реформы;
- выделить основные методологические подходы к оценке политико-управленческой эффективности административных реформ;
- установить базовые характеристики административной реформы в Российской Федерации;
- проследить особенности реализации административной реформы в Российской Федерации на современном этапе;
- проанализировать процесс реализации административной реформы в Республике Коми;
- выявить проблемы и перспективы обеспечения политико-управленческой эффективности административной реформы в Республике Коми.

Объектом исследования является административная реформа в Российской Федерации как инструмент совершенствования публичного управления.

Предмет исследования – подходы к обеспечению политико-управленческой эффективности административной реформы в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Коми).

Методологической и теоретической основой исследования послужили работы классиков социологии и политологии, в которых были заложены важнейшие идеи природы политико-административных отношений. В работе одновременно широко представлены труды современных отечественных и

зарубежных социологов, историков, политологов, экономистов, имеющих отношение к анализируемой проблеме. Базовые составляющие этой проблемы проанализированы с учётом достижений многих отраслей политической науки, права и теории государственного управления. В связи с этим системный, структурно-функциональный и процессный подход составляют методологическую основу работы. В диссертации использованы методы обработки нормативных правовых документов, компаративного анализа, ретроспективного анализа.

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена результатами социологических исследований, проводимых отечественными и зарубежными научными коллективами и отдельными учеными, документами нормативного правового характера как федерального, так и регионального уровней, а также информационно-аналитическими материалами органов государственного управления Республики Коми.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Сформулировано базовое определение понятия «административная реформа» на основе анализа имеющихся теоретических подходов российских и зарубежных авторов.
2. Обобщены методологические подходы к оценке политико-управленческой эффективности административной реформы.
3. Обоснована необходимость проведения аудита политико-управленческой эффективности реформы.
4. Предложено авторское определение политико-управленческой эффективности в целом и политико-управленческой эффективности административной реформы.
5. Выявлены особенности реализации административной реформы в Российской Федерации на этапе её осуществления, нацеленные на повышение эффективности административной деятельности.

6. Проведён комплексный анализ и выделены этапы процесса реализации административной реформы в Республике Коми.

7. Установлены основные факторы, влияющие на политико-управленческую эффективность административной реформы в Республике Коми.

8. Определены главные проблемы реформирования государственного управления в Республике Коми и предложены возможные пути их разрешения.

9. Сформулированы и обоснованы предложения для органов государственной власти Республики Коми по разработке комплексной программы модернизации государственного управления в регионе.

Положения, выносимые на защиту:

1. Административная реформа является важным политическим процессом преобразования механизма государственного управления в части определения стратегии, принципов деятельности органов исполнительной власти, разграничения их функций, установления процедурных форм их деятельности и структурирования системы с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, оцениваемой на основании нормативно установленных, качественно и количественно определенных критериев эффективности, отражающих степень реализации конституционных принципов народовластия и решения задач государственного управления по повышению качества жизни в их совокупности.

2. Политико-управленческую эффективность административной реформы можно определить как осуществление мероприятий в ходе решения конкретных задач, достижения намеченных показателей, соблюдения сроков проведения отдельных мероприятий, заложенных в концепции совершенствования административной деятельности.

Оценить политико-управленческую эффективность административной реформы представляется возможным на основе ретроспективного, текущего и перспективного анализа. В первом случае анализируются достигнутые результаты, во втором – текущая ситуация, в третьем – на основе

ретроспективного и текущего анализа формируются возможные сценарии развития событий и даются соответствующие прогнозы. Результаты такого анализа позволяют скорректировать реализуемую политическую программу, прогнозировать её результаты и влиять на их достижение.

3. Внедрение подходов оценивания политико-управленческой эффективности мероприятий административной реформы является необходимым в соответствии с политически сформулированными приоритетами модернизации государственного управления, носящими программный характер: изменение структуры и функций органов исполнительной власти, противодействие коррупции, внедрение механизмов управления по результатам, стандартизация и регламентация государственных услуг. Как показывает зарубежный опыт реализация государством такого рода масштабных проектов, как минимум, затруднительна без отлаженной системы мониторинга, оценивания и коррекции.

4. В настоящее время можно констатировать, что на текущем этапе административной реформы проводятся мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, совершенствованию порядка их реализации и построению новой системы и структуры исполнительной власти, создаются необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

5. Пройденный путь преобразований системы исполнительной власти на региональном уровне, а также вхождение в 2008 году в новый политический цикл, ставят на повестку дня вопрос о необходимости проведения анализа достигнутых в субъекте Российской Федерации в рамках реализации реформы результатов, оценки эффективности ее ключевых мероприятий, выявления сдерживающих факторов, ограничителей, возможных рисков и трансформации на этой основе концепции административной реформы в 2008 – 2010 годах, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации 157-р от 9.02.2008. Для этого следует четко наметить комплекс мер и мероприятий, которые позволили бы на качественно ином уровне обеспечить повышение

эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ограничение избыточного вмешательства государства в экономику и сокращение неэффективных административных, экономических и организационных барьеров.

6. На сегодняшний день, административная реформа в Республике Коми уже прошла несколько этапов, в течение которых осуществлялся поиск эффективных моделей управления, соответствующих конкретным условиям региона, внедрялись новые модели организации и функционирования государственного аппарата. Основным критерием политико-управленческой эффективности административной реформы в Республике Коми будет служить достижение целей, поставленных в плане мероприятий реализации административной реформы в Республике Коми, предусматривающих создание нормативной правовой базы и разработку дальнейших этапов реформы.

7. С целью стимулирования административной реформы, активизации процессов реформирования, направленных на повышение эффективности деятельности государственных служащих, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса Правительству Республики Коми необходимо разработать Комплексную программу модернизации государственного управления в Республике Коми.

Разработка комплексной программы модернизации государственного управления в Республике Коми должна основываться на целевых ориентирах, определенных Стратегией экономического и социального развития Республики Коми на 2006 – 2010 и на период до 2015 года, во взаимосвязи с ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, среднесрочной программой Правительства Российской Федерации.

Конечными результатами реализации Программы должно стать создание компактной административной структуры, ориентированной на достижение результатов; устойчивой к коррупции; пользующейся доверием частного сектора, граждан, органов местного самоуправления; ориентированной на

достижение высокого качества жизни; способной привлекать и удерживать управленческие кадры и экспертов профессионалов.

Практическая и теоретическая значимость работы заключается в том, что ее материалы могут быть использованы для подготовки учебных, учебно-методических пособий, при чтении курсов лекций, проведения спецсеминаров по политологии и государственному и муниципальному управлению и разработки программ дополнительного профессионального образования и курсов повышения квалификации государственных служащих. Материалы диссертации могут быть использованы органами государственной власти Республики Коми для подготовки комплексных информационно-аналитических материалов по реализации административной реформы в Республике Коми, а также разработки документов нормативного правового характера.

Апробация диссертационного исследования.

Основные положения, идеи и выводы диссертационной работы опубликованы в научных изданиях и нашли своё отражение в материалах научно-практических конференций «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере», проводимых ежегодно в Коми республиканской академии государственной службы и управления при финансовой поддержке РГНФ и в рамках Северного социально-экономического конгресса.

Материалы диссертационного исследования были востребованы и использованы в работе регионального отделения партии «Единая Россия» по вопросам модернизации государственного управления на региональном уровне.

На основе материалов диссертации разработан и читается студентам факультета управления Коми республиканской академии государственной службы и управления спецкурс: «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления», также разработана и апробирована программа дополнительного профессионального образования для государственных служащих Республики Коми «Административная реформа в Российской Федерации».

Структура диссертационного исследования.

Диссертация состоит из введения; трех глав, каждая из которых включает два параграфа; заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и значимость исследования проблем политико-управленческой эффективности административной реформы, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, представляется научная новизна, описывается степень разработанности проблемы, методологическая и теоретическая основа данного исследования.

В первой главе «**Теоретико-методологические основы исследования административных реформ**» раскрываются теоретические основы исследования, определяются его основные понятия, выявляются методологические подходы к оценке политико-управленческой эффективности административной реформы.

В первом параграфе «**Понятие и сущность административной реформы**» подробно анализируются понятия «администрация», «государственный аппарат», «административная власть», «реформа» и др. Изучение зарубежной и отечественной научной литературы позволило прийти к выводу, что систему теоретических основ административной реформы образуют рассматриваемые в комплексе вопросы совершенствования государственного управления.

С начала 1980-х гг. в большинстве развитых государств мира проводились административные реформы, затрагивающие управление государственным сектором и функционирование государственного аппарата. Общими основаниями этих реформ в 80 – 90-е годы были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономического и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и

технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к ценностям постматериализма в культуре и образе жизни⁶.

Как отмечает М. Крозье, «мир, применительно к которому создан механизм государственного управления индустриальным обществом, не просто переживает упадок, а, трансформируясь, исчезает. Переживаемая грандиозная трансформация преобразует индустриальное общество, основанное на стандартизации и производстве предметов массового потребления, в общество, где ... повышается значение инноваций, качества, отношений между людьми. В таком обществе главным будут не промышленная деятельность, а услуги и высокие технологии»⁷. Старая система управления индустриальным обществом, основанная на иерархической субординации, дистанцированности и секретности, не соответствует изменившемуся миру, поскольку появилась большая возможность выбора, сократилось социальное расстояние между людьми, распространяются современные средства коммуникации⁸.

Ядром определения административной реформы в рамках работы является ее понимание, находящееся в процессе формирования, исходящее из поставленных в настоящее время целей, задач реформирования и ориентирующееся на определенную стратегию реформирования.

Совокупность целей административной реформы можно рассматривать системно как общую целевую ориентацию на совершенствование государственного управления⁹. С этих позиций сосредоточение усилий только на одной, пусть и позитивной цели существенно обедняет концепцию административной реформы. Целью административной реформы все чаще объявляется создание оптимальной системы государственного управления, причем эффективная государственная власть необходима для решения

⁶ Сморгун, Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах / Л.В. Сморгун // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 2000. – № 1. – С. 54.

⁷ Крозье, М. Организационные изменения в системе государственного управления / М. Крозье // Государственная служба. Вып. 1: Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М., – 1994. – С. 59.

⁸ Там же, с. 61.

⁹ См.: Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 2005. – С. 520

неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения¹⁰.

Правовое регулирование процесса административной реформы включает и детерминацию способов осуществления реформы. В общем случае выделяются три таких способа¹¹: внутренняя реорганизация, внешнее реформирование, комбинированный способ. Среди указанных способов последний представляется наиболее плодотворным.

Способы организации реформы определяют состав субъектов, обретающих различные процессуальные статусы в реализации административной реформы и отвечающих за ее результаты.

Административная реформа как сложный процесс представляет совокупность функциональных, процедурных и структурных реформ, эффективное проведение которых считается предпочтительным в приведенной в работе последовательности¹².

На основе проведённого анализа, можно сформулировать следующее базовое понятие административной реформы. Под административными реформами будем понимать изменение системы государственного управления по трем основным параметрам:

- преобразование системы политических институтов и государственных учреждений;
- реорганизацию государственной службы, аппарата управления;
- изменение характера отношения административной системы к обществу.

В более узком смысле, административная реформа – это процесс структурных, функциональных и процедурных изменений в деятельности государственного аппарата (администрации), направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений.

¹⁰ См.: Нарышкин, С.Е. Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М., 2006. – С. 4

¹¹ См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 523

¹² См.: Нарышкин, С.Е. Указ. соч.. – С. 62–64

В основе современных административных реформ лежит концепция «нового государственного менеджмента», основными чертами которого являются: профессиональный менеджмент; стандарты и оценки исполнения; контроль результатов; конкуренция; менеджмент в стиле частного сектора; дисциплина и экономия.

Главной причиной проведения административной реформы явилось значительное отставание в модернизации системы исполнительной власти по сравнению с темпами и качественными изменениями во всех других сферах общественной и экономической жизни государств.

Философия административной реформы – либеральная концепция невмешательства государства в экономику, «минимальности государства», которое должно не руководить бизнесом, но обеспечить благоприятную социальную и правовую среду для его деятельности.

Административная реформа предполагает решение задач:

- оптимизации функций государства и структуры исполнительной власти;
- совершенствование правовых и экономических механизмов решения государственных задач;
- создание эффективной государственной службы с встроенным антикоррупционными механизмами.

В общем смысле, современными административными реформами можно считать преобразования, которые были осуществлены в системах государственного управления зарубежных стран в конце XX – начале XXI в. Но вряд ли только этот отрезок времени следует также считать единственным периодом проведения административных реформ. Реформаторских идей и практических проектов было немало и в XIX в., и на протяжении всего века XX. В связи с этим французский профессор Ролан Драго отмечал: «В некотором смысле административная реформа – это миф. Администрация

находится в состоянии постоянной реформы, что является признаком её здоровья»¹³.

Следует также отметить, что, несмотря на интенсивное реформирование, ни одна из стран мирового сообщества не смогла предотвратить влияния на свою территорию мирового экономического кризиса, что свидетельствует об ограниченности воздействия данных реформ на общее функционирование государств.

Второй параграф «Методологические подходы к оценке политико-управленческой эффективности административных реформ» посвящен анализу проблемы эффективности социально-экономических и политических процессов. В рамках параграфа уточняются и конкретизируются вопросы эффективности в целом, экономической и управленческой эффективности, а также эффективности политических программ, затем, опираясь на полученные выводы, определяются понятия «политико-управленческая эффективность», «политико-управленческая эффективность административной реформы».

Политико-управленческую эффективность – можно определить как 1) отношение достигнутых, в соответствии с поставленными целями, положительных результатов реализации политики и допустимых затрат на её реализацию, если наилучший результат достигнут при заданных временных рамках политической программы и имеет положительный эффект для граждан; 2) определенную оценку правильности и неправильности принятого решения по отношению к полученному результату; 3) определение того, насколько полно используется потенциал имеющихся ресурсов для достижения намеченных целей в сложившихся внешних и внутренних условиях, с одной стороны, путем определения результатов реализации политической программы, с другой – через оценку собственно системы управления.

Измерить политико-управленческую эффективность можно посредством системы отчетности и на базе знания о том, какие достижения программы

¹³ Драго, Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982. – С. 72

имеют положительный эффект для граждан и в соответствии с уровнем издержек на реализацию этих программ.

Политико-управленческую эффективность административной реформы можно определить как выполнение мероприятий в зависимости от решения конкретных задач, достижения намеченной цели и продолжительности реализации мероприятий, заложенных в концепции.

Оценить политико-управленческую эффективность административной реформы представляется возможным на основе ретроспективного, текущего и перспективного анализа. В первом случае анализируются достигнутые результаты, во втором – текущая ситуация, в третьем – на основе ретроспективного и текущего анализа изучаются возможные сценарии развития событий и даются соответствующие прогнозы. Результаты такого анализа позволят скорректировать реализуемую политическую программу, прогнозировать и влиять на ее результаты.

С целью объективного выявления политико-управленческой эффективности (во избежание «системы приписок» и искажения результатов) оценивание должны проводить представители независимой исследовательской или научной организации (аналитическое агентство, университетская кафедра и т.д.) по контракту с органом, ответственным за реализацию политической программы.

Таким образом, представляется, что внедрение подходов оценивания политико-управленческой эффективности административной реформы является необходимым.

Вторая глава «Реформирование системы государственного управления в Российской Федерации» посвящена анализу реализации административной реформы в Российской Федерации. Исходя из цели и задач исследования, в ней прослежены этапы реформирования, даны базовые характеристики реформы и исследован современный этап процесса административных преобразований.

В первом параграфе второй главы «Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы и базовые характеристики» дается ретроспективный анализ реализации административной реформы в Российской Федерации, исследуются результаты изменения системы и структуры органов исполнительной власти. Рассматриваются процессы функциональных изменений в работе органов государственного управления.

Современный этап развития государственного аппарата в России характеризуется перманентными попытками его реформирования, нацеленного в первую очередь на повышение эффективности управления. Этот процесс идет сложно, на его пути сделано немало «проб и ошибок», ведутся поиски оптимальной модели государственного управления, которые должны обеспечить решение проблем социально-экономического развития общества, становления демократического социального правового государства, безопасности личности, общества и государства.

Основными характеристиками и критериями периодизации административных преобразований в новейшей истории России выступают, с одной стороны, политические установки высшего руководства страны, а, с другой, – целевая функция и глубина концептуальной проработки замысла проводимых реформационных мероприятий. С этой точки зрения административные преобразования в период с 1991 года по настоящее время можно условно разбить на три периода: административные преобразования 1991 – 1999 гг., политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти Российской Федерации; второй этап административной реформы, проведенный в 2003 – 2005 гг., преследующий политическую цель укрепления государственной власти в стране и определяемый соответствующим замыслом, выработанным в период 2000 – 2002 гг.; третий этап административной реформы, начавшийся в 2006 году, политически

ориентированный на построение эффективного и компактного государства на основе специально разработанной Концепции административной реформы.

Административная реформа в Российской Федерации следует глобальным тенденциям развития нового государственного менеджмента, проводит преобразования, направленные на повышение эффективности взаимодействия органов государственного и муниципального управления с населением и предпринимательским сектором.

Второй параграф «Современный этап административной реформы в Российской Федерации» посвящен анализу реализации Концепции административной реформы.

Основным результатом современного этапа проведения административной реформы является разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти по схеме «министерство — служба — агентство», позволившее более четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования и исключить коллизии между функциями выработки политики, реализации политики и контролем политики в государстве.

Начало реализации третьего этапа административной реформы было положено Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Это распоряжение одобрило Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах и план мероприятий по ее проведению, а также рекомендовало органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы с учетом положений Концепции и плана мероприятий.

Подводя итог реализации административной реформы на современном этапе, можно отметить, что на сегодняшний день пока не в полной мере достигнута главная цель — повышение эффективности деятельности государственного аппарата, с точки зрения общественных нужд. Кроме того,

наблюдается постепенный отход от большинства формальных требований административной реформы (увеличение числа заместителей министров, смещение функций между некоторыми службами, агентствами и министерствами и т.д.). Понятно, что замедленный темп реформы лишь повышает потребность в решении насущных задач повышения эффективности работы госаппарата. Представляется, что сложившаяся ситуация требует широкой общественной дискуссии по вопросам административной реформы с выработкой и последующим навязыванием государству принципов и решений, соответствующих интересам граждан России.

Третья глава диссертации «Административная реформа в Республике Коми» посвящена анализу реализации административной реформы в Республике Коми.

В первом параграфе третьей главы «Процесс реализации административной реформы в Республике Коми» анализируются мероприятия по проведению административной реформы в Республике Коми.

Несмотря на все мероприятия, направленные на обеспечение информационной «открытости», до сих пор остаётся «закрытой» информация об административной реформе в Республике Коми, за исключением публикаций официально принятых нормативных правовых документов.

Важным документом в ходе реализации административной реформы в Республике Коми стала Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006 – 2010 год и на период до 2015 года, которая была одобрена постановлением Правительства Республики Коми в марте 2006 года. По мнению авторов Стратегии, реформа позволит обеспечить: рост эффективности государственной гражданской службы Республики Коми на основе принципов учета и оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Республики Коми; достижение высоко качества исполнения государственными гражданскими служащими Республики Коми своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг; создание материально-

технических условий для эффективного исполнения государственными гражданскими служащими Республики Коми своих должностных обязанностей; создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов органов государственной власти Республики Коми и государственных служащих Республики Коми гражданскому обществу¹⁴.

Для обеспечения эффективности реализации административной реформы в Республике Коми необходим комплекс мероприятий, направленных на:

1. совершенствование региональной государственной службы в контексте модернизации данного института, проводимой федеральным Правительством;
2. совершенствование бюджетной политики и бюджетного процесса Республики Коми;
3. создание электронного правительства Республики Коми;
4. мониторинг реализации плана мероприятий административной реформы в Республике Коми;
5. информационную открытость проводимых мероприятий административной реформы в Республике Коми и конкретных достигнутых результатов.

Изучение официальных документов органов государственной власти Республики Коми показывает реализуемость административной реформы в рассматриваемом субъекте Российской Федерации.

На сегодняшний день, в Республике Коми, отсутствует системный подход к реализации административной реформы. В сложившейся ситуации недостаточно плана мероприятий и ряда разрозненных документов, отражающих только некоторые аспекты проводимых преобразований. В этой связи необходим базовый документ, определяющий данный процесс на уровне региона, делающий его системным, в котором должны быть отражены все направления, мероприятия реформы, а также алгоритм действий.

¹⁴ См.: О стратегии экономического и социального развития Республики Коми на 2006 — 2010 годы и на период до 2015 года: Постановление Правительства РК от 27.03.2006 № 45 (ред. от 24.12.2007) // Республика. — 13 апр. 2006. — № 63.

Таким образом, политико-управленческая эффективность административной реформы пока является достаточно низкой. Отсутствует в открытом доступе отлаженная система отчётности, не ведётся мониторинг результативности проводимых мероприятий, что не позволяет дать объективную оценку деятельности органов, отвечающих за реализацию реформы.

Второй параграф «Перспективы обеспечения политико-управленческой эффективности административной реформы в Республике Коми» посвящен анализу проблем обеспечения политико-управленческой эффективности модернизации государственного управления на уровне региона, а также разработке предложений, направленных на их решение.

Для обеспечения политико-административной эффективности проведения административной реформы:

1. Целесообразно рассмотреть вопрос о привлечении научных организаций, консалтинговых фирм к выполнению исследований по вопросам оптимизации структуры управления.

2. Следует использовать потенциал существующих органов управления, способных проводить комплексные исследования и работы (социологические и экономические исследования, разработку стандартов, программ, регламентов, законодательных и иных актов).

3. Необходимо организовать обучение специалистов, которых предполагается задействовать в проведении административной реформы.

4. Для достижения результатов реформы государственного управления Плана мероприятий не достаточно, необходима единая программа модернизации государственного управления на уровне Республики Коми как субъекта Российской Федерации. Имеющийся на сегодняшний день план мероприятий по реализации административной реформы должен стать частью программы модернизации государственного управления на уровне Республики Коми, включая реформу государственной службы, бюджетную реформу на основе эффективного управления результатами деятельности.

Разработка указанной Программы должна основываться на целевых ориентирах, определенных Стратегией экономического и социального развития Республики Коми на 2006 – 2010 и на период до 2015 года, во взаимосвязи с ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, среднесрочной программой Правительства Российской Федерации.

Реализация программы модернизации государственного управления должна быть направлена на достижение следующих целей: ускорение достижения национальных приоритетов; достижение главных региональных приоритетов; повышение качества оказываемых государственных услуг; улучшение конкурентоспособности и эффективности деятельности.

Одним из основных элементов программы должно стать:

- укрепление подразделений, выполняющих функции стратегического планирования и разработки политики органов власти Республики Коми;
- определение и обеспечение подотчетности органов и должностных лиц.
- Все элементы административной реформы должны подкрепляться соответствующими им мероприятиями:
- реформы государственной службы, в т.ч. созданием механизмов стимулирования сотрудников, заинтересованности их в результатах работы, исключения конфликта интересов, повышения прозрачности государственной службы;
- бюджетной реформы, в т.ч. улучшением отражения ключевых приоритетов в финансировании; упразднением (сокращением) финансирования неприоритетных, излишних функций; укреплением внутренней и внешней прозрачности формирования и исполнения бюджета; развитием бюджетирования, основанного на результате.

В заключении подводятся итоги данного диссертационного исследования и обобщаются его результаты.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Административная реформа как механизм трансформации государственного аппарата // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы V Всероссийской науч.-теорет. конф. (19 апреля 2006 г., Сыктывкар): в 4 ч. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2006. – Ч.I. – С. 78–84. *(0,4 н.л.)*

2. Административная реформа как механизм трансформации государственного аппарата // Вестник Тверского государственного университета. – 2007. – № 1 (29). – С.61–66. *(0,7 н.л.)*

3. Менеджеризация государственного управления в контексте административной реформы // Становление и развитие системы управления в России: сб. науч. статей / отв. ред. Т.И. Славко. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2007. – Вып. 1. – С. 35–53. *(1,1 н.л.)*

4. К вопросу об оценке эффективности публичного управления в Российской Федерации // Вестник КРАГСиУ. Теория и практика управления. – 2007. – № 5 (10). – С. 66–71. *(0,7 н.л.)*

5. Совершенствование политико-административного управления в современной России и зарубежный опыт административных реформ // Становление и развитие системы управления в России: сб. науч. статей / отв. ред. Т.И. Славко, О.Н. Кушнир. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2008. – Вып. 2. – С. 26–35. *(0,5 н.л.)*

6. Проблемы эффективности в политико-управленческой практике // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы VII Всероссийской науч.-теорет. конф. (28 марта 2008 г., Сыктывкар): в 3 ч. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2008. – Ч.III. – С. 188–192. *(0,3 н.л.)*

Публикации в изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть

опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, одобренные Высшей аттестационной комиссией:

7. Показатели политико-управленческой эффективности административных реформ: методологические подходы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. № 29 (65): Аспирантские тетради: Научный журнал. – СПб, 2008. – С. 77–83 (0,8 п.л.)

Подписано в печать 21.04.2009 г. Заказ № 30.

1 п. л. Тираж 100 экз.

Отпечатано на факультете философии и политологии СПбГУ.
199034, С.-Петербург, Менделеевская лин., д. 5.