



На правах рукописи

Гаталов Евгений Николаевич

**ДИНАМИКА
АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕФОРМЫ
В РОССИИ (2004 – 2008 гг.): ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

21 ОКТ 2010

Москва 2010

Диссертация выполнена на кафедре истории и теории политики
факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова.

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор Василенко И. А.

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Каменская Г.В.
кандидат политических наук
Дмитриева Е.А.

Ведущая организация: Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Защита состоится «17» сентября 2010 года в _____ часов на заседании
Диссертационного совета Д 501.001.47 по политическим наукам при Московском
государственном университете имени М. В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва,
Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, аудитория _____

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

Автореферат разослан «16» августа 2010 г.

И.о. ученого секретаря
Диссертационного совета Д 501.001.47
доктор философских наук, профессор



Ю.И. Шелистов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современные административно-государственные реформы (АГР) в ведущих странах современного мира становятся необходимым ответом государств на динамично меняющиеся условия социальной среды, вызовы финансово-экономических кризисов и всевозрастающие требования общества к эффективности административно-государственного управления и качеству государственных услуг. Повышение эффективности административно-государственного управления и качества административной организации государства, достигаемое в результате проведения современной административно-государственной реформы, имеет важное политическое значение для становления и укрепления демократии и гражданского общества. Административно-государственная реформа является *непреложным условием совершенствования* механизмов выработки и реализации государственной политики. В условиях высокой степени институционализации общественно-государственных отношений политическое развитие общества во многом определяется тем, как устроена его система управления.

Начиная с 2004 г., в России проводится комплексная АГР, направленная на повышение эффективности функционирования исполнительной власти, противодействие коррупции и выстраивание механизмов обратной связи и партнерства с гражданским обществом, что призвано стать важной вехой на пути укрепления демократических основ российского государства и гражданского общества. Пройденный путь обнаруживает проблемы как институционального порядка, связанные с форсированием процесса реформирования, так и политического характера, обусловленные необходимостью поддержания равновесия и стабильности в правящей элите посредством корректировки административных позиций внутриэлитных групп. Поэтому сегодня особенно актуально определить основные проблемные зоны реформы и наметить траекторию дальнейшего поступательного развития административно-государственной системы.

Исследование процесса современного административно-государственного реформирования является достаточно новой проблемой для отечественной политической науки, что объясняется, с одной стороны, относительно новизной самого феномена, а с другой - исследовательской сложностью. Одни исследования

посвящены только конкретным или локальным аспектам и направлениям реформы, другие же, претендующие на системное изложение, не освещают концептуальных оснований реформы и, особенно, ее политических аспектов. В связи с этим назрела острая необходимость в комплексном политологическом изучении российской АГР, в котором были бы аккумулированы мировой и отечественный научный опыт, а также конкретная реформационная практика.

Степень разработанности проблемы. Вопросы разработки и проведения АГР находятся в центре внимания как зарубежных (с начала 90-х гг.), так и отечественных исследователей (начиная с 2000-х гг.).

Идеографии и анализу российской АГР посвящены работы Т. Хабрисовой, Н. Хаманаевой, В. Лобанова, В. Комаровского, О. Шаброва, А. Сурина, Г. Купряшина¹ и др.

Среди комплексных исследований отечественной АГР особо стоит отметить монографию коллектива авторов под редакцией С. Нарышкина и Т. Хабриевой «Административная реформа в России». В данной работе с авторских позиций отражены, прежде всего, правовые аспекты и проблемы текущего этапа реформы.

Идеи современной организации исполнительного аппарата во многом были заимствованы реформаторами из бизнес-менеджмента, что предопределяет необходимость обращения к практике организации частных компаний. В этом смысле полезны работы П. Друкера, Б. Мильнера, Р. Каплан и Д. Нортон, А. Аглицкого и

¹ *Административная реформа в России.* Под ред. *Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.* М., 2006. *Хаманаева Н.Ю.* Развитие и проблемы административной реформы в Российской Федерации // *Административная реформа: проблемы развития и совершенствования.* Труды института государства и права РАН. 2006. № 2. *Лобанов В.* Уроки и перспективы административной реформы в России // *Проблемы теории и практики управления.* № 1. 2005. *Лобанов В.В.* Административные реформы: вызов и решения // *Проблемы теории и практики управления.* 1998. № 1. *Комаровский В.С.* Административная реформа в Российской Федерации // *Полис.* 2005. № 4. *Комаровский В.* Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // *Государственная служба.* 2007. № 4. *Комаровский В., Морозова Е.* Что мешает продвижению административной реформы в России? // *Власть.* 2006. № 4. *Комаровский В., Морозова Е.* Административная реформа должна быть поддержана теми, кого она затрагивает // *Власть.* 2005. № 4. *Комаровский В.* Открытость власти как приоритет административной реформы // *Государственная служба.* 2004. № 4. *Шабров О.Ф.* Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы // *Власть.* 2004. № 11. *Шабров О.Ф.* Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход). Дис... в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 1998 // URL: http://shabrov.info/dis_doc.htm. *Шабров О.Ф.* Социальное разнообразие и проблемы управления в России и в мире // *Россия: приоритетные национальные проекты и программы развития: сборник научных статей.* Вып.6. Часть 1 / Под общей редакцией В.К.Егорова, А.С.Горшкова, В.М.Герасимова, М.А.Кашиной. М., 2007. *Сурина А.В.* Стратегия развития электронного правительства // *Вестник Московского университета.* Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. № 2. *Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения. URL: http://www.spa.msu.ru/e-journal/1/21_3.php. *Купряшин Г.Л.* Концептуальные основания административных реформ // *Вестник МГУ Сер. 21. Управление (государство и общество).* 2004. № 2.

В. Кузьмина².

В работе П. Друкера «Задачи менеджмента в XXI веке» представлен образ новой организационной структуры, адекватной меняющимся задачам и условиям среды и снимающей противоречия прежних моделей организации управления.

Мировая практика проведения современных АГР подробно рассмотрена у И. Василенко, Л. Сморгунова, М. Штатиной, Е. Глушко³.

Наиболее фундаментально международный опыт проведения АГР проанализирован И. Василенко в работе «Государственное и муниципальное управление».

Важное значение для раскрытия темы имеют работы зарубежных авторов Д. Осборна и П. Пластрика, Н. Мэннинга и Н. Парисона, М. Барзилея и Б. Армаджани, Дж. Фредериксона, М. Хольцера, Т.Г. Эллисона, Ф. Джойса⁴ и др.

В своей последней работе Д. Осборн и П. Пластрик «Управление без бюрократии» обобщили передовой опыт реформ управления в публичном секторе экономики и выделили пять основных инструментов, позволяющих проводить манипуляции с бюрократическим «геномом». Основной проблемой, рассматриваемой в книге, является алгоритмизация реформационных усилий.

² Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2004. Мильнер Б.З. Теория организации. М., 2005. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию. М., 2003. Аглицкий А., Кузьмин В. Делегирование полномочий в коммерческих организациях // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 12.

³ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2007. Василенко И.А. Информационное государство и теория государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 1 (33). Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001. Сморгунов Л.В. Административные реформы в западных странах // Государственная политика и управление. Часть II: уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. Под ред. Сморгунова Л.В. М., 2007. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в странах Запада // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2000. № 1. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. Под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М., 2006. Штатина М.А. Опыт проведения административных реформ в зарубежных странах. // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. Труды Института государства и права РАН. 2006. № 2. Глушко Е.К. Административные реформы в зарубежных странах и развитие министерского звена управления // Министерства и ведомства. Под ред. Козырина А.Н., Глушко Е.К. М., 2008.

⁴ Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. М., 2003. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности. // Отечественные записки. 2004. № 2. Барзилей М., Армаджани Б. Прорыв сквозь бюрократию. Фредериксон Дж. Путь к новому государственному управлению. Хольцер М. Производительность и управление качеством. Эллисон Т.Г. Государственный и частный менеджмент: являются ли они похожими по существу во всех второстепенных моментах? Джойс Ф. Применение методов измерения продуктивности к составлению федерального бюджета: предложения и перспективы. // Классики теории государственного управления: американская школа. Под ред. Шафритца Дж., Хайда А., М., 2003. Добролюбова Е., Мэннинг Н., Парисон Н., Широкова Ю., Эванс Г. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М., 2005.

Исследователи Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон по заказу Правительства России подготовили фундаментальную работу «Реформа государственного управления: международный опыт», в которой рассматривается реформационный процесс во многих странах мира и выделяются механизмы реализации реформ. Авторы вычленили основы формирования стратегии проведения реформ, а также сделали вывод о том, что выбор времени входа в реформу зависит от множества политических и социокультурных факторов.

Вопросы теоретического изучения и практического обобщения опыта административно-государственного реформирования рассмотрены в непереведенных работах таких авторов, как D. Osborne и T. Gaebler, D. Kettl, J. O'Flynn, W. Thompson, R. Ocampo, S. Fernandez и H. Rainey, R. Kearney и S. Hays, M. Spicer⁵ и др.

Среди диссертационных исследований последних лет стоит отметить работы А. Моисеева, В. Солодова, А. Яцкина, В. Цзяна⁶, в которых рассматриваются преимущественно отдельные компоненты АГР. В диссертации В. Мазиашвили⁷ рассмотрены вопросы развития административно-государственного управления в контексте становления новой российской государственности. Ж. Грекова⁸ в своем исследовании опирается на изучение концептуальных основ реформирования государственной службы в странах Запада в рамках реализуемых АГР.

Проведенный обзор позволяет сделать вывод о том, что до сих пор в

⁵ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public sector N.Y., 1993. Kettl D.F. The Global Public Management Revolution. A Report on Transformation of Governance. Washington, 2000. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications // The Australian Journal of Public Administration. 2007. Vol.66. Num. 3. Thompson W. From "Clientelism" to a "Client-centred Orientation"? The Challenge of Public Administration Reform in Russia // Economics Department Working Papers. Num. 536. URL: www.oecd.org/eco/working_papers. Ocampo R.B. Models of Public Administration Reform "New Public Management (NPM)". URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/etopa/unpan001431.pdf>. Fernandez S., Rainey H.G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice // Public Administration Review. March /April 2006. Vol.66. Num.2. Kearney R.C., Hays S.W. Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater // Review of Public Personnel Administration. 1998. Volume xviii. Num. 4. Spicer M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement // Public Administration Review. 2003. Vol. 64, Num. 3.

⁶ Моисеев А.В. Институт государственной службы в условиях трансформации в современной России. Автореферат дисс... канд. пол. наук. М., 2007. Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления. Автореферат дисс... канд. пол. наук. М., 2007. Яцкин А.В. Правовое регулирование административной реформы в современной России. Автореферат дисс... канд. юр. наук. М., 2007. Цзян В.Ш. Правовые основы бюджетной реформы в Российской Федерации и США. Сравнительно-правовой анализ. Автореферат дисс... канд. юр. наук. М., 2007.

⁷ Мазиашвили В.В. Реформирование административно-государственного управления в России на рубеже XX-XXI вв.: анализ основных тенденций. Автореферат дисс... канд. пол. наук. М., 2003.

⁸ Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт

отечественной политической науке отсутствуют комплексные исследования современного этапа российской АГР, именно поэтому существует настоятельная потребность в подобном актуальном исследовании, которое необходимо для совершенствования практики административно-государственного реформирования в современной России.

Эмпирическая основа исследования. Диссертация выполнена на основе массива правовых и официальных источников. Это, прежде всего, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, акты Президента и Правительства Российской Федерации, а также ежегодные Послания Президента России Федеральному собранию Российской Федерации, различные аналитические материалы, включая рейтинги, характеризующие те или иные аспекты государственного управления, данные статистических наблюдений и публицистические статьи из периодических изданий.

Объект исследования – административно-государственная система Российской Федерации.

Предмет исследования – политологический аспект российской административно-государственной реформы (2004 – 2008 гг.).

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является анализ политических проблем динамики и перспектив развития российской административно-государственной реформы в период 2004 – 2008 гг.

Для достижения поставленной цели автором определены следующие задачи:

- раскрыть категорию «административно-государственная реформа», определить основные направления АГР применительно к российским реалиям;
- проанализировать концептуальные основания и стратегию проведения современной АГР в России;
- показать механизмы взаимосвязи административно-государственного реформирования с политическим процессом;
- раскрыть политическую специфику и проанализировать основные политические проблемы динамики АГР в России на основе выделения и исследования основных этапов реформирования в 2004 – 2008 гг.;

- определить достигнутые политические результаты реформы, выявить основные тенденции и показать перспективы развития АГР в России;
- выработать предложения и рекомендации для повышения эффективности российской АГР.

Хронологические рамки исследования охватывают период 2004 – 2008 гг. Именно с 2004 г. АГР как системно спланированная и концептуально обоснованная реформа началась в России. В этот период были произведены наиболее глубинные преобразования в административно-государственной системе.

Методологию исследования составили принципы системного анализа и структурно-функционального подхода, институционального и конкретно-исторического методов. В рамках системного подхода изучаемая проблема рассматривается как целостное явление, состоящее из различных подсистем, изменение одной из которых требует корректировки, либо реинституционализации и реконструкции системы в целом. Структурно-функциональный подход основной акцент делает на соответствии структуры системы выполняемым задачам и функциям, определяя несоответствия и намечая пути оптимизации различных аспектов системы. Институциональное рассмотрение позволяет исследовать АГР с точки зрения совершенствования институтов исполнительной власти. Специфика конкретно-исторического метода позволяет дать детальное изложение реформационных мероприятий, без анализа которых невозможно сделать адекватного и опирающегося на факты умозаключения об АГР.

На защиту выносятся следующие положения:

1. АГР – это спланированный процесс системных преобразований институтов исполнительной власти с целью повышения ее эффективности. АГР включает реструктуризацию системы, структуры и функций административно-государственного управления, реорганизацию на новых основаниях гражданской службы, изменение принципов формирования и управления бюджетными расходами, реструктуризацию бюджетного сектора, изменение взаимоотношений административно-государственной системы и общества и другие институциональные изменения контекста функционирования исполнительной власти. АГР направлена: на (1) повышение технической эффективности административно-государственного управления и его демократизацию, (2) выстраивание механизмов обратной связи и

партнерства с гражданским обществом, (3) обеспечение открытости и возможности публичного контроля за деятельностью административного аппарата, а также на (4) формирование позитивной оценки гражданами деятельности органов исполнительной власти.

2. Концептуальным основанием АГР являются во многом тождественные друг другу менеджериальные концепции «нового публичного менеджмента» и «обновляющегося правительства», основные принципы которых могут быть сведены в три группы: (1) реструктуризация системы административно-государственного управления на основе создания самостоятельных целевых подразделений; (2) использование рыночных механизмов и бизнес-стиля в бюджетном секторе посредством создания условий, аналоговых рыночным; (3) ориентация на управление по результатам. Политическое значение реализации этих принципов состоит в том, что, повышая техническую эффективность административно-государственного управления, реформа ведет к совершенствованию механизмов выработки и осуществления государственной политики, большей демократизации, прозрачности и подконтрольности гражданскому обществу институтов государственного управления.

3. Стратегия реформ исходит из следующих принципов. Сначала необходимо рационализировать и укрепить государственный фундамент (основные реформы), а только затем внедрять менеджериальные принципы (передовые реформы). Смысл этого положения состоит в том, что нельзя увеличивать степени свободы в дорациональной бюрократии. Внедрение передовых механизмов должно начинаться не с новой схемы организации, а с содержания работы элементов административно-государственной системы (институциональная теория организационных изменений), обратный порядок приведет к организационным конфликтам и выхолащиванию смысла реформы. Организационная схема реформы строится на разделении между ведомствами функций выработки политики и организации ее исполнения.

4. Основной политической целью АГР является демократизация административно-государственного управления. АГР также решает целый ряд актуальных политических проблем: противодействие административной и политической коррупции, снижение политической роли бюрократии, изменение стимулов подчинения во властной вертикали. АГР призвана вернуть доверие граждан к институтам государства, через развитие механизмов публичного контроля

содействовать развитию институтов гражданского общества.

5. Административно-государственное реформирование в России за 2004 – 2008 гг. прошло три основных этапа:

– на первом этапе (2004) на основе функциональной дифференциации проведена реструктуризация системы федеральных органов исполнительной власти (выделены министерство-служба-агентство) и связанная с этим работа по подготовке нормативных материалов. Принято новое законодательство о гражданской службе, направленное на ее рационализацию. Реформирование начато не с изменения содержания работы ведомств, а с организационной схемы, что обусловило появление организационных конфликтов, предметом которых явились те же самые властные возможности;

– на втором этапе (2005 – 08.2007) в результате развития принципов реформы в глубину проявилась определенная противоречивость между менеджеральными принципами, заложенными в структуру федеральных органов исполнительной власти, и рационализаторскими установками в модернизации гражданской службы, направленными на ее дисциплинирование. Рациональная регламентация стала рассматриваться как основной инструмент повышения эффективности административно-государственного управления и противодействия коррупции;

– на третьем этапе (09.2007 – по настоящее время) обнаружившиеся проблемы несоответствия друг другу преобразований в структурно-функциональной и кадровой подсистемах административно-государственной системы были решены за счет отхода от ряда менеджеральных принципов, заложенных в структуру федеральных органов исполнительной власти. Проведенные преобразования не отличались достаточной завершенностью и согласованностью, такие коренные проблемы административно-государственного управления, как неэффективность и коррупция, остаются нерешенными, отмечается некоторое снижение рейтингов эффективности и качества государственного управления (например, по индексу восприятия коррупции, индикаторам работы правительства, индексу развития электронного правительства).

6. Основные политические моменты динамики отечественной АГР раскрываются в следующем:

– в 1990-ые гг. в условиях нестабильного политического режима периода правления Президента Б. Ельцина системно спланированная АГР не могла быть

осуществлена. При В. Путине АГР, начиная с 2004 г., реализуется как политическая мера, хорошо вписавшаяся в сценарий поэтапного укрепления институтов государственной власти в стране. Эту политику в рамках АГР продолжил Президент Д. Медведев, сделавший основной акцент на противодействии коррупции;

– противоречивость направлений реформирования в рамках АГР во многом обусловлена различиями в мировоззренческих установках условно выделяемых групп в правящей политической элите. Сторонники развития государства по либеральному пути (т.н. «либералы») были инициаторами реформы в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. В реформировании гражданской службы первенство взяли сторонники государственного подхода (т.н. «силовики»);

– политические результаты реформы связаны с тем, что АГР позволила провести ротацию руководящих кадров, официальными рамками было ограничено политическое участие бюрократии, последовательно принимаются меры по противодействию коррупции и злоупотреблениям на гражданской службе, через механизм корректировки административных позиций поддерживается равновесие в политической элите, заложены основы для демократизации механизмов административно-государственного управления и гражданской службы, расширяются возможности общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

7. В целях дальнейшего совершенствования административно-государственного управления автор полагает целесообразным придерживаться принципов выработанной в исследовании стратегии АГР. С этой точки зрения возвращение министерствам переданных агентствам и службам функций представляется основной задачей на данном этапе реформы. Вместо сотен административных регламентов можно разработать закон об административной процедуре и применять стандарты государственных услуг. Возможно также привлечение в порядке эксперимента к реализации ряда функций и осуществлению отдельных административно-управленческих процессов субъектов частной инициативы. Усилению борьбы с коррупцией и надзора за осуществлением публичных полномочий может способствовать создание механизма административной юстиции для граждан и органа по управлению государственной службой. Автору представляется, что активное использование механизма

институционального давления на организации бюджетной сферы, стимулирование процесса автономизации государственных учреждений и конкурентного распределения средств создадут условия для повышения качества предоставляемых ими услуг.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет комплексное исследование политических аспектов динамики административно-государственной реформы в 2004 – 2008 гг. Научная новизна определяется следующими факторами:

- дано определение категории «административно-государственная реформа», выделены ее политические аспекты, определены и проанализированы основные направления АГР в России;
- показан механизм сопряжения реформы с политическим процессом, на основе мирового опыта административно-государственного реформирования выявлены концептуальные основания и стратегия проведения российской АГР;
- раскрыта политическая специфика и проанализированы основные политические проблемы динамики российской АГР через выделение основных этапов реформирования;
- обоснован вывод о том, что успешность административно-государственного реформирования в России зависит от факторов политической стабильности, согласованности и синхронности основных направлений АГР, реформирования, прежде всего, содержания работы ведомств, а не их структуры.
- в целях повышения эффективности российской административно-государственной реформы предложены и аргументированы рекомендации по ее дальнейшей корректировке, основанные на положениях выработанной в исследовании стратегии проведения реформы, представлении о целесообразности последовательного внедрения принципов ответственности за конечный результат и активном использовании механизмов институционального давления на организации бюджетной сферы.

Научно-практическая значимость исследования. Положения диссертационной работы могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблематики отечественных административно-государственных преобразований и концептуальных оснований современных АГР.

В практическом плане выводы диссертации и предложенные рекомендации

возможно будут использованы при последующей корректировке траектории реформы. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекционных курсов по проблемам АГР и теории государственного управления, а также в рамках других дисциплин, затрагивающих проблему модернизации административно-государственного управления.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации представлены на научных конференциях («Ломоносов» в 2006, 2007, 2009 и 2010 гг.) и отражены в научных публикациях автора. Диссертация обсуждена на заседании кафедры истории и теории политики 2 декабря 2009 г.

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируется цель и задачи диссертации, раскрываются методологические и эмпирические основы работы, научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе «**Теоретико-методологические основы административно-государственного реформирования**» раскрыта категория «административно-государственная реформа», определены применительно к российским реалиям направления АГР, выявлены и проанализированы концептуально-идеологические основания процесса современного административно-государственного реформирования, рассмотрены основные подходы к стратегии проведения АГР, показан механизм взаимосвязи АГР и политического процесса.

В диссертации показывается, что объектом современной АГР являются институты исполнительной власти в таких областях административно-государственного управления как система и структура органов исполнительной власти, механизмы найма и продвижения на гражданской службе, принципы ее функционирования, способы формирования и управления бюджетными расходами, взаимоотношения исполнительной власти и гражданского общества. Общими причинами, обусловившими необходимость обращения к АГР, стали финансово-экономические проблемы административно-государственного управления, неэффективность бюджетного сектора и низкий уровень доверия к исполнительной

власти.

Последнюю четверть века передовые АГР проходят в соответствии с идеями менеджеризма, который стал новой парадигмой административно-государственного управления. В Европе принципы государственного менеджмента нашли свое отражение в концепции «нового публичного менеджмента» (New Public Management), в США – в концепции «обновляющегося (самосовершенствующеся, адаптирующееся) правительства» (Reinventing Government)⁹. Автор отмечает, что в первой половине XX века формы организации управления в бизнесе и административно-государственной системе были аналогичными. Со временем бизнес, остро ощущающий колебания и изменения характеристик социальной среды, вырабатывал все более адекватные новым условиям инструменты управления и способы его организации. В связи с чем, к 1980-ым гг. образовался серьезный разрыв между двумя типами управления (менеджментом и бюрократическим администрированием), обусловивший необходимость обращения к АГР как средству модернизации административно-управленческой деятельности государства.

Менеджеральные принципы рассматриваемых концепций сводятся автором в три группы. Первая группа включает в себе принципы организационной реструктуризации на основе создания самостоятельных целевых подразделений. Смысл этих мероприятий состоит в наделении непосредственных исполнителей большей свободой в области финансов, кадров и закупок в обмен на большую ответственность за достижение результатов. Вторая группа делает акцент на использовании рыночных принципов и бизнес-стиля в административно-государственном управлении, что должно обеспечить возможность для граждан и организаций выбирать поставщика государственной услуги. Это создает определенное институциональное давление на государственные организации и стимулирует повышение их эффективности. Третья группа предполагает ориентирование административно-сервисной деятельности государства на управление по результатам, что означает финансирование не столько содержания ведомств, сколько реализуемых ими программ в зависимости от степени их

⁹ Концепция сетевого управления и организационной сети с присущей ей внутренним рынком административно-управленческой деятельности представляет собой следующую (неокорпоративистскую) парадигму административно-государственного управления, разрабатываемую сегодня специалистами в области менеджмента и теории организации, и потому она не рассматривается в данной диссертационной работе.

эффективности. Программирование бюджетных расходов, в свою очередь, невозможно без среднесрочного планирования.

В исследовании подчеркивается, что политическое значение реализации этих принципов состоит в том, что, повышая техническую эффективность административно-государственного управления, они также ведут к его большей демократизации, прозрачности и подконтрольности гражданскому обществу, совершенствованию механизмов выработки и реализации государственной политики, формированию позитивной оценки гражданами деятельности органов исполнительной власти.

Демократизация и повышение эффективности – процессы неразделимые в АГР. Отмечается также, что без надлежущей реформы административно-государственного аппарата – основного инструмента модернизации государства – невозможны иные структурные реформы. Качество работы административно-государственного управления и связанные с ним юридические издержки общественного развития становятся одними из факторов, определяющих глобальную конкурентоспособность страны.

Особое внимание автор уделяет рассмотрению критики данных концепций, сосредоточенную вокруг проблем дублирования функций конкурирующими бюджетными организациями, размывания института государственной службы, различий в целях управления бизнеса и государства, технократизации (профессионализации) административно-государственного управления в ущерб его демократизации.

В диссертации отмечается, что наиболее острым является вопрос о стратегии проведения АГР. Проанализировав различные точки зрения, автор приходит к выводу о том, что в процессе реформирования первоначально необходимо рационализировать бюрократический фундамент, в который затем предполагается вмонтировать новые механизмы и принципы административно-государственного управления и лишь тогда переходить к структурным преобразованиям. Указанный алгоритм позволяет избежать многих процессуальных ошибок, связанных с форсированием процесса реформирования, либо же сосредоточением реформационных усилий лишь на структурных изменениях.

В результате проведения АГР сложилась следующая организационная схема:

министерство, разрабатывающее политику, исполнительное агентство, выполняющее задания министерства и организующее реализацию государственной политики посредством сети автономных государственных и частных организаций. Функциональная дифференциация соответствует аналогичному процессу, происходившему в бизнес-менеджменте в XX веке. Названное разделение в значительной степени исключает возможности монополизации публичных функций, и следовательно, ведет к ограничению злоупотреблений полномочиями по исполнению функций.

В диссертации подробно рассматриваются механизмы взаимосвязи административно-государственного реформирования и политического процесса. Так, АГР может рассматриваться в различных политических форматах¹⁰. Политические аспекты современных АГР обнаруживаются на основе определения: политических целей реформы, ее политических последствий, включенности АГР в конкретный политический контекст, политических факторов как способствующих, так и тормозящих процесс реформирования. Эти параметры во многом зависят от уровня развития политической системы и форм протекания политического процесса. Все это позволяет рассматривать АГР как политико-административный процесс.

Основной политической целью современных АГР в странах Запада является демократизация административно-государственного управления. Демократизация предполагает, что граждане рассматриваются как собственники и клиенты государства, имеющие возможность выбирать поставщика проплаченной государством услуги и контролировать деятельность его институтов. Демократизация происходит не только во взаимоотношениях административно-государственного аппарата и общества, но и в самом аппарате посредством стирания иерархических перегородок, делегирования полномочий на передний край, равномерного распределения управленческой информации между исполнителями.

В заключении первой главы автор делает выводы, особенно актуальные для отечественных реформаторов: современная АГР невозможна в дорациональной бюрократии, а переход от администрирования к менеджменту невозможен без коренного изменения механизмов административно-государственного управления.

¹⁰ Например, как механизм перераспределения властных полномочий, как компромисс партийных коалициантов в парламентских демократиях, как политический проект в целях увеличения уровня общественной

Во второй главе «**Этапы административно-государственной реформы в России как политико-административного процесса (2004 – 2008 гг.)**» на основе выделения автором основных этапов реформирования раскрываются и анализируются политические аспекты динамики АГР в России в 2004 – 2008 гг.

В диссертации отмечается, что самыми существенными предпосылками АГР в России являются высокий уровень коррупции и административной нагрузки на бизнес. В этих условиях неэффективное административно-государственное управление превратилось в один из основных ограничителей экономического роста и возможностей проводить иные структурные реформы.

Рассмотрев подходы В. Лобанова, А. Ноздрачева, О. Анчишкиной к периодизации АГР, автор высказывает собственную точку зрения, выделяя три этапа реформирования. Основанием периодизации является вычленение системных этапов на основе относительного единства и однородности проводимых реформационных мероприятий и действий

Ввиду институциональной неопределенности политической системы в период правления Президента Б. Ельцина комплексная АГР не могла быть осуществлена. На повестке дня стояли более насущные проблемы: деградация экономики, дезинтеграция страны, сохранение и стабилизация нового политического режима. В то время административные рациональность и эффективность были несовместимы с политической целесообразностью.

Задача первого срока Президента В. Путина состояла в обеспечении обновления элит и укреплении основ государственности, которая в прошлые годы была попросту разведена коррупцией и сепаратистскими устремлениями.

Подготовительный период (2000 – 2003) характеризуется проведением аналитических и исследовательских работ по проблемам АГР. Среди основных событий следует назвать издание Указа Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах». В документе раскрывается основная цель реформы – «повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов». Созданная

поддержки, как средство поддержания гомеостаза в правящей элите.

Правительственная комиссия по административной реформе рассмотрела 5400 функций, из которых 800 были признаны избыточными, некоторые функции рекомендовалось передать рынку. Принят ряд практических мер, направленных на снижение административной нагрузки на экономику.

В диссертации подчеркивается, что системно спланированная АГР началась с *первого этапа* (2004), основы которого были заложены в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Запуск АГР накануне президентских выборов стал ключевым фактором, позволившим провести ротацию кадров и циркуляцию элит, связав негатив первого срока со старой командой управленцев.

Рассматриваемый Указ предусматривал создание трехзвенной структуры федеральных органов исполнительной власти. Министерство наделялось стратегическими функциями, связанными с выработкой государственной политики и нормативным регулированием в установленной сфере деятельности. Оно курировало подведомственные ему федеральные службы, выполняющие контрольно-надзорные функции, и федеральные агентства, осуществляющие функции по управлению имуществом и оказанию государственных услуг. Разделяя ответственность, государство фактически следует бизнес-логике разведения стратегических функций и задач текущего управления. Автор отмечает, что сложившаяся структура является попыткой снижения злоупотреблений с помощью структурных настроек системы

Ввиду отсутствия в отечественной научной литературе понятия¹¹, которым характеризуется данная трехзвенная структура, состоящая из условно политического и административных органов, а также сервисных организаций, автор, пользуясь понятием кластера введенного в экономическую науку М. Портером, предлагает оперировать понятием «политико-административного» или «министерского кластера». Без указанного общего понятия теоретическое научное рассуждение затруднительно, поскольку обозначение «трехзвенная структура» не имеет родовых признаков, которые указывают на ее связь с формами организации административно-государственного управления.

¹¹ В западных аналитических исследованиях иногда используется категория «distributed government», которая на русский язык может быть переведена как «распределение правительственных полномочий». Однако, данная категория скорее характеризует устройство системы административно-государственного управления, чем позволяет объективировать ее отдельные компоненты.

Автор полагает, что в случае с созданием данной структуры реформаторы фактически пренебрегли стадией основных реформ, что приведет либо к организационным конфликтам (например, таким как столкновение Минкультуры с Роскультурой), либо к ведомственной консолидации на основе непубличных интересов.

Основными событиями *второго этапа* (2005 – 08.2007) стало утверждение Регламента Правительства Российской Федерации, регламентов внутренней организации и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Важным политическим моментом Регламента Правительства является следующее из контекста документа оформление права премьер-министра издавать акты Правительства по вопросам, не требующим коллегиального рассмотрения. Эта мера предоставила возможности для существенного усиления политического статуса указанной должности.

25.10.2005 г. была одобрена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах». Документ определил основные направления, план-график и ожидаемые результаты реформы.

Среди прочих мероприятий стоит отметить обязательное введение тендерных процедур при осуществлении бюджетных закупок, которые для бюрократии стали альтернативой дивидендам, получаемым в результате политического участия. Ввиду высокой коррупционности данной сферы автор предлагает переход к аукционной форме и электронному формату тендеров.

Одним из приоритетных направлений реформирования в 2006 – 2007 гг. было регламентирование исполнения государством функций и оказания услуг. Автор подчеркивает, что разработка и внедрение регламентов превратилось в бюрократическую рутину и не привела к изменению ситуации. Пути выхода автор видит в разработке не регламентов, а стандартов государственных услуг, в которых были бы описаны требования к заявителю и конечные результаты.

В рамках реформирования бюджетного сектора был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 года № 174-ФЗ, который предусматривал образование новой организационно-правовой формы, занимающей промежуточное положение между бюджетной организацией и рыночными структурами.

На *третьем этапе* (09.2007 – по настоящее время) произошел пересмотр системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также отход от ряда принципов АГР. Указ Президента Российской Федерации от 24.09.2007 г. № 1274 перестроил структуру, введя новую организационно-правовую форму – Государственные комитеты Российской Федерации, которые объединяли в себе все три вида функций. Ввиду того, что они сыграли свою политическую роль (что раскрывается в тексте работы) 12.05.2008 г. Указом № 724 новый Президент Д. Медведев упразднил Государственные комитеты и ряд агентств, а их функции были переданы соответствующим министерствам, министр получил право давать обязательные для исполнения указания подведомственным органам и отменять их решения. В результате взаимодействие между министерством и подведомственными федеральными органами исполнительной власти приобрело дореформенные черты, став только более удаленным.

Неотъемлемым компонентом АГР как системного преобразования институтов исполнительной власти является реорганизация государственной гражданской службы.

Автор подчеркивает, что необходимость *реформирования государственной гражданской службы*¹² была определена рядом факторов, в том числе, связанных с правовым вакуумом, прямой и косвенной коррупцией, оттоком квалифицированных кадров. Периодизация реформы гражданской службы, исходит из того, что она является не только продолжением попыток реформирования, предпринимаемых в последней декаде прошлого века, но также и направлением текущей АГР. На практике реформа гражданской службы реализуется как отдельная, что обуславливает определенные затруднения, связанные с периодизацией преобразований на гражданской службе в рамках рассматриваемой АГР.

Задачей *подготовительного периода* (2000 – 2003) было концептуальное определение параметров реформирования и упорядочивание системы государственной службы. В 2002 г. утверждена программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)». В качестве ее главной цели определялось повышение эффективности государственной службы в

¹² До 2004 г. гражданская служба в официальных документах именовалась государственной службой.

интересах развития гражданского общества и укрепления государства. 27.05.2003 г. был подписан Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Закон установил три вида государственной службы: гражданская, правоохранительная, военная. Государственные должности и должности государственной службы четко разделились.

На *первом этапе* (2004) АГР в области реформирования гражданской службы положения программы и приведенного выше закона получили органичное развитие в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Закон предполагал ряд важных инноваций: конкурсный порядок найма на основе равного доступа, введение механизма урегулирования конфликта интересов и служебных споров, использование механизмов аттестации и квалификационного экзамена, создание кадрового резерва, установление ограничений и запретов на службе, введение должностных регламентов, соотнесение должностей в разных ведомствах. Возможности служебного роста ставились в зависимость от результатов конкурсных процедур. Каждый из вышеприведенных аспектов раскрывается в соответствующих указах Президента, рассмотренных в тексте диссертации.

Новое законодательство о гражданской службе предоставляет большие права и возможности для демократического подбора кандидатов и развития открытой модели гражданской службы.

На *втором этапе* АГР (2005 – 2007) проводилась работа по изданию нормативных правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона о гражданской службе и приданию работникам, непосредственно участвующим в реализации федеральных государственных полномочий статуса гражданских служащих.

Автор обращает внимание на рост (на 235,4 тыс.) числа работников федеральных органов исполнительной власти в период с 2004 по 2006 гг.¹³ Также подчеркивается важность социокультурных и ментальных ограничений реформы. В диссертации сделан вывод о том, что веберовская рационализация бюрократии являлась основным направлением реформирования гражданской службы.

¹³ Справка о численности работников органов государственной власти и местного самоуправления в 2006 году // URL: http://www.gks.ru/free_doc/2007/kadr/text.htm. Данные за 2004 г.: Лобанов В. Уроки и перспективы

Третий этап (2008 – по настоящее время) характеризуется разработкой и принятием антикоррупционных инициатив, а также продолжением работы по реализации заложенных в Федеральный закон о гражданской службе правовых новелл. Так, 31.07.2008 г. Президентом России утвержден Национальный план по противодействию коррупции. Документ предусматривал ряд антикоррупционных механизмов, нашедших свое отражение в пакете законов, подписанных 25.12.2008 г. В них дается определение коррупции, намечается комплекс мер по ее предупреждению и профилактике. Ограничения, требования и запреты гражданской службы распространены на иные виды государственной службы. Подчеркивается, что законы о борьбе с коррупцией впервые переориентировали акцент АГР со структуры и процедур на кадры.

Автор проводит критический анализ положений приведенных актов, полагая, что коррупция имеет слишком глубокие функциональные корни в социальной среде. Во-первых, коррупция необходимо возникает тогда, когда общественные отношения зарегулированы, а принятые нормы не отличаются высоким качеством. Во-вторых, фундаментальная причина коррупции кроется в низком уровне жизни населения и вытекающих отсюда социально-политических следствиях.

Политические задачи реформы накануне президентских выборов в марте 2004 г. требовали создания возможностей для ротации политических и административных кадров. Поэтому реформа началась не с внедрения новых механизмов работы, а с изменения структуры федеральных органов исполнительной власти. АГР предстала как система мероприятий, направленных на упорядочивание структуры административно-государственного управления и повышение его эффективности. Вместе с тем проведенные структурно-функциональные преобразования не отличаются завершенностью и согласованностью (что видно на примере создания в сентябре 2007 г. суперведомств – Государственных комитетов – и отказа от них уже в мае 2008 г.).

Значительная часть мотивов по созданию какого-либо ведомства или отказа от него лежит в плоскости веберовского понимания политики. Благодаря давлению сверху система политико-административного управления была дисциплинирована. Новое законодательство о гражданской службе позволило ее институционализировать и

ограничить официальными рамками политическое участие бюрократии. Тем не менее, сохраняются возможности для служебных злоупотреблений – все это определяющим образом влияет на микрополитические процессы в ведомствах.

Мероприятия реформы готовились двумя условно выделяемыми группами в правящей политической элите¹⁴. Инициатором структурных *менеджеральных* преобразований явились сторонники либерального направления (Д. Козак, Г. Греф и И. Шувалов), полагающие, что нужно скорректировать системные настройки, и бюрократия изменится сама. Кадровые же преобразования курировались сторонниками государственного подхода (В. Иванов), для которых *рациональная* регламентация стала рассматриваться как основной инструмент повышения эффективности административно-государственного управления и противодействия коррупции. Двукость реализуемых в АГР подходов привела к ее разбалансировке и некоторому отходу от менеджеральных принципов управления.

В условиях переживаемого финансово-экономического кризиса особенно чувствительным для страны является бремя неэффективного управления¹⁵, кризис обнажил его слабые стороны, вот почему сегодня так важно определить вектор дальнейшего хода реформы. В условиях кризиса АГР является одной из немногих реформ, чье развитие должно ускориться.

В этой связи диссертант полагает, что в процессе реформирования во избежание процессуальных ошибок необходимо придерживаться принципов выработанной в исследовании стратегии АГР. С этой точки зрения автор считает, что к передовым изменениям можно переходить только после рационализации и дисциплинирования российской бюрократии.

Структура системы федеральных органов исполнительной власти может быть изменена также только после преобразования содержательных компонентов их работы. Поэтому в исследовании предлагается в полном объеме вернуть

¹⁴ О «силовиках» и «либералах» см. интервью К. Симонова 13.07.2005 г. на радиостанции «Эхо Москвы» по случаю выхода аналитического доклада Центра политической конъюнктуры России «Передел собственности в России». URL: http://www.ancentr.ru/data/media/arch_media_1693.html В основе названной дихотомии лежит различия во взглядах лиц, замещающих высшие политико-административные посты, на процесс развития России. Так, под «либералами» понимается группа придерживающихся идеи либерального пути в процессе модернизации. «Силовики» - это выходцы из силовых структур, как правило, отстаивающие патерналистские взгляды и идею суверенного развития России.

¹⁵ См. вступительное слово Председателя Правительства России В. Путина на заседании Правительственной комиссии по вопросам регионального развития 20.10.2009 г. URL: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2009/10/20/7679713.htm>

министерствам переданные службам и агентствам функции. Последним на контрактных началах может быть передано лишь осуществление отдельных административно-управленческих процессов, локальных задач и функций.

Принимая во внимание необходимость осуществления модернизации административно-государственного управления в возможно короткий срок, автор полагает, что не следует проводить тотальную регламентацию административно-управленческих процессов и процедур. В связи с чем, представляется целесообразным отказаться от административных регламентов, заменив их законом об административной процедуре и стандартами государственных услуг, на основе последних отдельные услуги в порядке эксперимента могут также предоставляться субъектами частной инициативы. Кроме того, не исключается возможность привлечения указанных субъектов к осуществлению отдельных функций и административно-управленческих процессов, при условии, что они справятся с ними наиболее эффективным образом.

Усиление противодействия коррупции и надзора за осуществлением публичных полномочий может способствовать созданию механизма досудебного и внесудебного обжалования решений, принимаемых органами публичной власти. В целях борьбы со злоупотреблениями на гражданской службе важной вехой может стать создание органа по управлению государственной службой, одной из задач которого будет проведение централизованного отбора претендентов на замещение вакантных должностей.

Активное использование механизма институционального давления на организации бюджетной сферы представляется основным инструментом, способным существенным образом повысить их качество работы.

В заключении подводятся основные итоги диссертационной работы и формулируются практические рекомендации по повышению эффективности российской АГР.

Содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

в т.ч. в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией:

1. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // *Власть*. – 2009. – №3. – 0,5 п.л.

в других изданиях:

2. Основные смысловые конструкты концепции «нового государственного управления» // Материалы XIII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «ЛОМОНОСОВ». Секция «ФИЛОСОФИЯ». – М., 2006. – 0,3 п.л.
3. Основные направления и стратегия проведения современных административных реформ // Материалы XIV Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «ЛОМОНОСОВ». Секция «ФИЛОСОФИЯ». – М., 2007. – 0,3 п.л.
4. Реформирование сети государственных (муниципальных) учреждений // SCHOLA – 2007. Сборник научных статей философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова / Под ред. Мошелкова Е.Н., Ширинянца А.А.. – М.: Издатель Воробьев А.В., 2007.– 0,6 п.л.
5. Реформирование государственной гражданской службы в России // SCHOLA — 2008. Сборник научных статей философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова / Под ред. Мошелкова Е.Н. – М.: Издатель Воробьев А.В., 2007.– 0,7 п.л.
6. Институционализация права граждан на информацию о деятельности государственных и муниципальных органов в Российской Федерации // Материалы XVI Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «ЛОМОНОСОВ». Секция «ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ». – М., 2009. – 0,4 п.л.
7. Политический аспект административно-государственной реформы в России (2004–2008 гг.) // SCHOLA – 2009: Сборник научных статей факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова / Под общ. ред. Шутова А.Ю. и Ширинянца А.А.. – М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2009. – 0,2 п.л.
8. Противодействие коррупции как приоритет российской административно-государственной реформы // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2010» / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев, А.В. Андриянов. – М.: МАКС Пресс, 2010. – 0,2 п.л.

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.
e-mail: globus9393338@yandex.ru тел.: 939-33-38
Тираж 100 экз. Подписано в печать 21.06.2010 г.