

На правах рукописи



ЛАЗАРЕВ АНТОН МИХАЙЛОВИЧ

**Концептуальные основы и практика современного
административного реформирования
(сравнительно-политологический анализ)**

Специальность

*23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

УКФВ -

30 ЯНВ 2009

Москва - 2008

Работа выполнена на кафедре политологии и политического управления Федерального государственного общеобразовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Морозова Елена Георгиевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Модестов Сергей Александрович

кандидат политических наук
Разумова Юлия Викторовна

Ведущая организация: Военный университет Министерства
обороны Российской Федерации

Защита состоится 20 января 2009 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119 606, Москва, пр. Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд.3040.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан 20 декабря 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета *А. Фалина* А.С. Фалина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из важнейших примет современной эпохи является ориентация государственного управления на социально-экономическую эффективность и демократическое взаимодействие с обществом. Поэтому не случайно, что на рубеже веков проблема административного реформирования стала приоритетной для многих стран, включая Россию. Начиная с 1997 г., тезис об административной реформе как важном условии экономического роста и социального развития включался практически во все президентские послания. Первый проект Концепции административной реформы в России был рассмотрен в правительстве РФ еще в марте 1998 г.

Десять лет спустя острота проблемы не стала меньше. В первом послании Президента Д.А. Медведева к Федеральному Собранию РФ вновь настойчиво говорилось о «мнимой мудрости» административного аппарата», его традиционном недоверии к свободному человеку, об абсолютно неэффективной бюрократической системе, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии¹.

В ходе проведенной Левада-центром в 2005-2006 гг. серии массовых и элитных опросов обнаружилось, что из общего числа опрошенных мнение о том, что административная реформа «по-настоящему в России еще и не проводилась» разделяют 49% граждан и 46% представителей элиты. Позитивными считают результаты российской административной реформы только 22 % участников массового и 32% участников элитного опроса; негативное мнение о реформе высказали по 22% из обеих групп респондентов. Только за октябрь-ноябрь 2008 г. доля респондентов, считающих, что правительство «плохо» справляется с ключевыми задачами, выросла с 27% до 33%². Ухудшение экономической ситуации в стране лишь обостряет актуальность так и нерешенных проблем.

Актуальность исследования заявленной темы объясняется, таким образом, не только недостаточно развитой способностью российских

¹ См.: Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 г. <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>

² См.: Гудков Лев, Дубин Борис. Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et Contra. 2007, № 3 (37). С. 85.

Оценки населением деятельности правительства. <http://www.levada.ru/press/2008112008.html>

органов власти отвечать на вызовы современности. Система исполнительной власти все так же закрыта для общества. Вовлечение населения и общественных структур в процесс разработки, принятия и осуществления политических решений реализуется органами власти далеко не в полной мере. По свидетельству международных экспертов эффективность государственного управления и качество публичных услуг в РФ находятся на одном уровне со странами, намного уступающими ей по уровню экономического развития и качеству человеческого потенциала.

Справедливости ради, следует сказать, что проблема эффективности государственного управления остро стоит не только у нас. Во многих странах, опередивших Россию по темпам и масштабам административного реформирования, сегодня говорят о серьезных, носящих концептуальный характер, просчетах реформаторов.

В этой связи весьма своевременным является обращение к существующим положительным практикам государственного управления и функционирования государственной службы. Это даст возможность определить, какие из имеющихся вариантов реформирования, и в какой мере могут быть использованы в российских условиях, а также, по возможности, учесть допущенные в этих странах ошибки и просчеты и избежать их. Сравнение отечественных реалий с зарубежным опытом позволит лучше понять логику эволюции российской модели административной реформы и определять пути ее обновления и эффективизации.

Степень научной разработанности проблемы. В последние десятилетия зарубежная политология активно занимается вопросами административного реформирования. Наиболее полно эта проблематика представлена в трудах таких ее представителей как М. Барзели, Э. Пейдж, Ф. Хиди, Ж. Эбербах и др.¹

Отечественная наука также располагает достаточным количеством исследований по проблемам административного реформирования. Наибольший интерес к проблематике функционирования современного

¹ Aberbach J.D. Public Service and Administrative Reform in the United States: the Volcker Commission and the Bush Administration // International Review of Administrative Science. 1991. № 3; Farazmand A. Handbook of Comparative and Development Public Administration. N.Y., 1991; Page E. Comparative Public Administration in Britain // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 2; Heady F. Public Administration. A Comparative Perspective. N.Y., 1995; Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley, 1992 etc.

государства и его реформирования проявляют российские правоведы, экономисты, специалисты по теории государственного управления. В работах Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, А.Н. Медушевского, Ю.Н. Старилова, Т.Я. Хабриевой и других авторов глубоко рассмотрены вопросы сущности и функций современного государства, государственной службы, ее неразрывной связи с гражданами, их объединениями и институтами гражданского общества¹.

Российская политическая наука, изучающая вопросы политико-административного управления, государственной службы, бюрократии и ее политической роли, административного реформирования, представлена трудами М.Н. Афанасьева, А.И. Соловьева, В.С. Комаровского, О.В. Гаман-Голутвиной, О.Ф. Шаброва, Е.Г. Морозовой, В.В. Лобанова, А.Е. Шадрина и др.²

Очень важны в рассматриваемом контексте подходы и положения, сформулированные В.С. Комаровским, глубоко разрабатывающим политологическую проблематику особенностей российской административной реформы в целом, реформы государственной службы, в частности³.

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика М., 2008; Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008; Медушевский А.Н. Российские модели административных реформ //Отечественные записки. 2004, № 3; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России. М., 2006; Стариков Ю. Н. Судебная и административные реформы: Некоторые итоги и направления осуществления. Воронеж, 2007 и др.

² Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997; Комаровский В., Морозова Е. Что мешает продвижению административной реформы в России? // Власть 2006. № 4; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004; Олейник А., Гаман-Голутвина О. Административные реформы в контексте властных отношений. М., 2007; Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России //Полис. 2004, № 6; Шабров О.Ф. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы // Власть. 2004. №11; Шадрина А.Е. Направления и параметры российской административной реформы //Полис. 2003. №4 г. и др.

³ Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации. //Полис. 2005, № 4; его же. Открытость власти как приоритет административной реформы //Государственная служба. 2004. № 1; Комаровский В., Морозова Е. Кому в России нужна административная реформа? //Власть, 2005, № 4. и др.

Особый интерес для диссертанта представляют работы одного из ведущих отечественных политологов Л.В. Сморгунова, в которых глубоко и всесторонне раскрывается содержание новейших политических и политико-управленческих концепций, дается анализ практики зарубежных административных реформ¹.

Весьма значимыми для работы над диссертацией стали также труды А.Н. Козырина, Е.К. Глушко, Н. Мэннинга, Н. Парисона и других авторов, специализирующихся на компаративных исследованиях, вопросах политической и административной модернизации в России².

К проблематике административного реформирования достаточно тесно примыкает литература по политико-административному управлению, в которой нашли отражение исследования сетевого и менеджериального подходов, связанных с разработкой проблематики «нового государственного управления» (НГУ). В его основе лежат теории рационального и общественного выбора, неоинституционального подхода. Проблемам теории общественного выбора и нового государственного управления (государственного менеджмента) посвящено достаточное количество публикаций зарубежных авторов³.

К настоящему времени на русском языке опубликован фундаментальный труд по теории общественного выбора, принадлежащий перу Р.М. Нуреева⁴.

Фундаментальный пласт проблем, связанных с концептуализацией современных подходов политической науки к вопросам взаимодействия власти и общества, сюжетам партисипативной демократии, гражданского

¹ Сморгунов Л.В. Современные административные реформы // Государственная политика и управление. М., 2007; его же. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепция «governance» // Полис. 2003, №4 и др.

² См.: Добролюбова Е., Маннинг Н., Парисон Н. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: Подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М., 2005; Козырин А.Н., Глушко Е.К. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. М., 2006; Мэннинг Н., Парисон Н. Международная реформа государственного управления: уроки для Российской Федерации. М., 2003 и др.

³ Borzel T. Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2; Welsh E., Wong W. Public Administration in Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. N 1 etc.

⁴ Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М., 2005.

участия, новейшим парадигмам взаимодействия политических, административных и социальных акторов в условиях реформы поднят в трудах зарубежных и отечественных исследователей¹.

Несмотря на достаточно большой объем научной литературы, посвященной различным аспектам административного реформирования в нашей стране и за рубежом, анализ избранной диссертантом темы далек от завершения. Следует продолжать политологическое изучение вопросов, связанных с концептуализацией, стратегическим планированием и реализацией административной реформы в России, выявление политического содержания этого процесса, включающего взаимодействие граждан и их организаций в процессах политико-административного реформирования.

Основная гипотеза исследования состоит в предположении о том, что либеральная концепция «нового государственного управления», лежащая в основе российской административной реформы, а также конкретные мероприятия реформы зачастую противоречат характеру тех политических стратегий, которые использует действующая российская власть. Диссертант полагает, что успешная административная реформа требует в качестве своего фундаментального условия модернизации политической системы на основе открытости и реальной соревновательности.

Объектом исследования является современное административное реформирование как политико-управленческий процесс.

Предметом исследования являются концептуальные основы и практика административного реформирования в Российской Федерации и за рубежом.

Цель исследования – выявить наиболее эффективные и релевантные в условиях России теории и концепции административного реформирования, практический опыт реформ государственного управления и государственной службы, определить результаты и перспективы административной реформы в РФ.

¹ Ловелл Д. Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // *Pro et contra*, 2002. № 3; Патнем Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996; Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2004, № 1 и др.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- рассмотреть методологию политико-экономического анализа предпосылок и задач административной реформы;
- дать анализ содержания концепций политических сетей и «governance» как наиболее актуальных научных ориентиров современных политико-административных реформ;
- изучить зарубежный опыт административного реформирования на примере Великобритании и Японии;
- выявить цели, задачи, этапы административной реформы в современной России;
- выявить противоречия отечественной административной реформы, определить ее политический смысл и перспективы реализации.

Теоретическая база исследования представлена теорией общественного выбора, концепциями «нового государственного управления» («государственного менеджмента»), политических сетей, «governance» и другими актуальными подходами. По мнению автора, все указанные теории и концепции вносят свой вклад в практику реформ, определяя их вектор, с одной стороны, как «экономоцентричный», а с другой – как демократический.

Методологической основой исследования является, в самом общем плане, междисциплинарный подход, означающий, что проблематика административного реформирования и в России, и за рубежом исследуется не в каком-то «узком» ракурсе типа административно-иерархического или менеджериального, а с учетом методологии «public administration», объединяющей деятельность органов государственного управления и разнообразных общественных структур, которые участвуют, наряду с государством, в реформировании и самого государственного аппарата и его взаимоотношений с обществом.

Методы исследования. В диссертации использовались такие методы как системный и структурно-функциональный, нацеленный на выявление элементов взаимодействия; сравнительный политологический анализ, предполагающий сравнение однотипных политических институтов и процессов; политико-культурный анализ, ориентированный на детерминированность политических процессов политической культурой; правовой, делающий акцент на изучении законодательной и нормативной базы административного реформирования.

Эмпирическую базу исследования составили: нормативно-законодательные акты, касающиеся государственной службы Российской Федерации, Великобритании, Японии, данные социологических опросов, результаты политологических исследований, проведенных отечественными и зарубежными информационно-аналитическими центрами. Использовались официальные документы органов государственной власти, экономическая статистика, фактологические данные и аналитические материалы Центра стратегических разработок, Высшей школы экономики. Изучались интервью с ответственными работниками системы исполнительной власти РФ, членами правительства РФ. Широко использовался и такой канал получения оперативной информации, как интернет-сайты ведущих институтов государственной власти и управления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Новую и очень четкую методологию в эмпирически ориентированную традицию политической науки внесла теория общественного выбора. Именно эта методология позволяет выявлять интересные закономерности, выдвигать новаторские аксиомы: экономическая жизнь имеет универсальное значение и может быть использована как общая теория социальных институтов; все типы социальных институтов являются своего рода рынками, в том числе структуры политико-властные и государственно-управленческие и т.д. Что касается «нового государственного управления», то это не теория, а идеология, что не мешает ей оставаться доминирующей тенденцией в реформировании государственного управления. «Новое государственное управление» практически лишено демократического содержания, зато нацелено на повышение экономической эффективности государственного управления и борьбу с бюрократизмом.

2. Демократический вектор реально присутствует в рыночной модели реформы, хотя и не является в ней ведущим. Утверждение демократических начал реформирования нашло научное обоснование в концепциях «политических сетей» и «governance». Речь идет о таких принципах, как расширение числа социальных акторов, принимающих участие в разработке и принятии управленческого решения, равенство и взаимное доверие между ними и государством, консенсусные и интерактивные техники властвования и управления и многое другое.

3. Британская административная реформа является наглядным доказательством практической применимости и адекватности теоретико-методологического основания административных реформ. Опора на положения общественного выбора и «нового государственного управления» помогла найти пути решения проблемы эффективности государственного механизма и борьбы с недостатками бюрократии. Концепции «политических сетей» и «govetapace» позволили обеспечить не только экономическую эффективность, но и демократизм, социальную справедливость в деятельности государства, что особенно актуально для современной России.

4. Особенности политико-административного реформирования в Японии являются: консенсусный характер выработки особо значимых решений; сравнительно медленные темпы осуществления программы реформ; широкое вовлечение общественности в обсуждение характера преобразований; преобладание личностного фактора над административным. Административная реформа в Японии носит, поэтому, преимущественно не административный, а политико-административный характер. Достижение консенсуса относительно целей и способов реформирования административной системы могло бы стать важным условием успешной реализации реформы и в нашей стране.

5. Реформирование системы государственного управления в России является одним из наиболее важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Наиболее существенные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации были приняты в 2003 - 2005 гг. Ориентация российского политического руководства на идею укрепления государства в сочетании с проведением социально-экономической либерализации и прагматическим отстаиванием национальных интересов на международной арене предопределило и особый интерес к опыту ее проведения правоконсервативными правительствами ведущих государств Запада в конце 70-х – начале 80-х гг.

6. В основе российской модели административной реформы лежит та же либеральная концепция «нового государственного управления», которая предопределила успех реформирования в таких разных странах, как Великобритания и Япония. Концепции «политических сетей» и «govetapace» используются у нас в гораздо меньшей степени. В то же время нацеленность на качественное предоставление услуг гражданам и гражданским ассоциациям - показатель демократического курса реформы,

которая не может иметь только лишь «экономоцентричный» вектор движения. Взаимодействие власти с обществом – одна из главных гарантий результативности реформы.

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна заключаются в следующем.

1. Обоснован тезис о фундаментальном значении теории общественного выбора в изучении средствами политической науки проблем административного реформирования. Принятие методологии общественного выбора, включая основной ее постулат - «методологический индивидуализм» - ведет к формированию рыночной концепции административной реформы: граждане становятся клиентам и потребителям, государственные учреждения рассматриваются как фирмы, существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности прибыль (в различном ее выражении) расходы на их содержание. Вся политическая и государственно-управленческая система рассматривается как гигантский рынок спроса и предложения товаров и услуг.

2. Доказано, что магистральное направление политико-административных реформ в Великобритании и Японии совпадают. При этом адаптация опыта и образцов западных административных реформ носила в Японии постепенный, сбалансированный характер. Этот опыт не принимался безоголдно, а долго и подробно изучался. В результате осуществлялась практика не навязывания целей административных реформ и способов их достижения, а выработки компромиссных решений на всех уровнях, затронутых реформой.

3. Определено, что идеология и конкретные мероприятия административной реформы в РФ сложно согласуются с характером российских политических реформ, а зачастую им противоречат. Политическая составляющая «вымывается» не только из социальной реальности, но и из языка действующей власти. Политические процессы и отношения замещаются чисто административными процессами и иерархически выстроенными бюрократическими отношениями, находящимися вне зоны публичной ответственности. Именно это, в определенной степени, объясняет трудную судьбу российской административной реформы, квалифицируемую большинством исследователей как «торможение», «провал», «анабиоз».

4. Выявлена основополагающая роль политического руководства в обеспечении последовательного и поступательного административного реформирования в РФ. Мощная политическая воля руководства требуется для решения следующих проблем: 1) усиления политического контроля над аппаратом исполнительной власти; 2) создания единой команды реформаторов и органов управления реформой; 3) обеспечения серьезной, подготовительной работы и общественной поддержки проводимым реформам; 4) обеспечения централизованного политического руководства процессом административного реформирования.

Теоретическая значимость исследования определяется наличием таких теоретических подходов (менеджерального, сетевого и др.) к осмыслению политико-административного процесса реформирования государственного управления и государственной службы, которые позволяют не только анализировать выделенные модели реформирования, но и совершенствовать их, разрабатывать новые теоретические конструкции с учетом реально складывающихся взаимоотношений государства с гражданским обществом.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов органами государственной власти и научно-аналитическими центрами при подготовке и осуществлении реформы государственного управления и государственной службы. Положения диссертации могут найти применение при чтении курсов политологии, политического управления и теории государственного администрирования в высших учебных заведениях РФ, структурах поствузовского образования для государственных служащих, а также стать основой для подготовки соответствующего спецкурса и научно-методического пособия.

Апробация работы. Материалы диссертации обсуждены и рекомендованы к защите на заседании проблемной группы и кафедры политологии и политического управления РАГС. Основные положения и выводы диссертанта использованы при подготовке ежегодного совещания руководителей кадровых подразделений аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в 2007 г., а также отражены в 6 публикациях общим объемом 3,3 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обоснована актуальность исследуемой проблемы, проанализирована степень ее разработанности в научной литературе, определены цель, задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Теоретико-методологические основы современного административного реформирования» раскрыты основные направления политико-экономического анализа предпосылок и задач административной реформы, рассмотрены теории общественного выбора, «нового государственного управления», политических сетей и «governance».

Как отмечено в диссертации, проблема административной реформы, вставшая перед Россией, сама по себе не уникальна. В 70-е – 80-е годы с ней столкнулось большинство стран Запада. Одной из основных причин всеобъемлющего реформирования стало растущее бремя социальных расходов в сочетании с сокращением числа рабочих мест, ростом потребительских ожиданий населения и т.п. В этих условиях возобладал экономический подход к административной реформе, предопределивший переход от администрирования к государственному менеджменту, внедрению рыночных механизмов в деятельность государственных структур. Основными агентами взаимодействия с государством стали соответственно бизнес-структуры и другие заинтересованные группы, располагающие достаточным ресурсом для лоббирования своих интересов.

Фундаментальной теоретико-методологической основой административного реформирования стала теория общественного выбора (ТОВ), утверждающая, что: экономическая жизнь имеет универсальное значение и может быть использована как общая теория социальных институтов; все типы социальных институтов являются своего рода рынками, в том числе структуры политико-властные и государственно-управленческие; рынок обеспечивает более эффективное распределение общественных ресурсов, нежели любая альтернативная система; именно рынок обеспечивает свободу личности и индивидуального выбора, индивидуальную рациональность.

Принятие методологии ТОВ, включая основной ее постулат - «методологический индивидуализм» - ведет к формированию рыночной концепции и административной реформы, и политики в целом: граждане становятся клиентам и потребителям, политические институты и лидеры -

предпринимателями, государственные учреждения рассматриваются как фирмы, существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности прибыль (в различном ее выражении) расходы на их содержание. Вся политическая и государственно-управленческая система рассматривается как гигантский рынок спроса и предложения товаров и услуг.

Слабость рассматриваемой методологии в том, что постулаты и гипотезы, заимствованные из мира рыночной экономики, слишком узки и, взятые сами по себе, не слишком перспективны для адекватного объяснения поведения бюрократии, для ее реформирования. В то же время на взгляд диссертанта, многие выводы исследователей-позитивистов имеют большое практическое значение для органов государственной власти и управления. Понимание того, что при данном подходе переоценивается рационально-эгоистическое начало и игнорируются социально-исторические факторы поведения индивидов, не должно мешать использованию наиболее ценных гипотез и теорий, сформулированных ТОВ.

В диссертации подчеркивается, что базирующаяся на постулатах ТОВ концепция «нового государственного управления» (НГУ) не является теорией в строгом смысле слова. Это – достаточно убедительная идеология рыночных административных реформ, являющаяся по сей день доминирующей тенденцией в реформировании государственного управления во всем мире. При этом НГУ практически лишено политического содержания, зато нацелено на повышение эффективности государственного управления и борьбу с бюрократией.

Сегодня стало очевидным, что ни администрирование, ни рыночные механизмы не могут эффективно координировать интересы и ресурсы общественных групп, претендующих на участие в политике. Поэтому дополнением к ТОВ и НГУ становятся концепции политических сетей и «governance», опирающиеся в большей степени на коммуникативные процессы. Соответственно, и акцент во взаимодействии государства с обществом переносится на организации третьего сектора.

Концепции политических сетей и «governance» моделируют альтернативные рынку и иерархии модели публичного управления и выработки политических решений в условиях глобализации, роста неустойчивости и риска в общественном развитии. Сетевой подход продуктивен и для проведения современных административных реформ,

поскольку сетевое управление в значительной степени соответствует особенностям российского менталитета. На основе принципов сетевой организации, в принципе, возможно создать эффективную политико-административную систему решения общенациональных задач, достичь необходимого уровня консолидации власти, бизнеса, населения и гражданских институтов.

Диссертант отмечает, что административные преобразования в России 90-х годов прошлого века не имели четкой концептуальной основы, находились как бы в тени кардинальных экономических, социальных и политических преобразований и выполняли по отношению к ним вспомогательную, обеспечивающую функцию. Тем не менее, в нашей стране, как и на Западе, происходил сдвиг от государственному администрированию к государственному менеджменту. Спецификой реформирования в России стало формирование достаточно узкого круга реально взаимодействующих с государством мощных бизнес-структур, оттеснивших от реального доступа к механизмам формирования государственной политики большинство менее сильных заинтересованных групп. Одним из наглядных результатов сложившейся ситуации стала неспособность государства реализовать собственные декларации – о поддержке, например, мелкого и среднего бизнеса. Такой результат быстро обнажил все негативные стороны той модели административной реформы, которая сложилась на Западе в последней трети успешного столетия.

В то же время очевидно, что возврат к голому администрированию способен лишь усугубить ситуацию. Возникший в результате последнего избирательного цикла искусственный симбиоз всех ветвей власти может существенно упростить управляющую систему и, в конечном счете, снизить эффективность государственного управления.

Решение проблемы видится в фокусировании усилий на формировании третьего сектора с последующим изменением вектора административной реформы в направлении, указываемом концепцией политических сетей.

Во второй главе «Зарубежный опыт административного реформирования: достижения и проблемы» анализируются политико-административная реформа в Великобритании и опыт политико-административного реформирования в Японии.

Диссертант напоминает, что в Великобритании сутью первого этапа административной реформы были экономия государственных расходов, сокращение государственных служащих, а также государственных программ и их субсидирования.

Второй этап проходил под более широкими лозунгами производительности и эффективности и включал широкую приватизацию предприятий государственного сектора, развитие финансового менеджмента в государственном управлении, совершенствование оценочной функции центральных министерств и высшего управленческого персонала.

На третьем этапе изменения касались в большей мере структурных компонентов государственного управления в целом. Были поставлены задачи широкого развития рыночно ориентированных механизмов управления, углубления организационной и пространственной децентрализации управления и производства услуг, повышения их качества и ориентации на нужды потребителя.

В настоящее время реформы в стране продолжают, приобретая новые ориентиры. Если раньше основное внимание уделялось внедрению рыночных механизмов в деятельность госслужбы, то сейчас рынок и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов реформы. При этом учитываются не только экономические, но и политические издержки этого процесса.

По мнению диссертанта, краеугольным камнем всей реформы госслужбы Великобритании стало перераспределение функций, традиционно присущих государству. Все функции, связанные с определением политики (во всех областях) и формулированием стратегической линии, были возложены на центральный аппарат. Остальные функции, связанные с обслуживанием и ранее осуществляемые государством, были возложены на коммерческие структуры. Таким образом, государство стало гарантировать выполнение функций, связанных с предоставлением услуг, но само непосредственно выполнять эти функции прекратило.

В основе «рыночной» модели, реализуемой в Великобритании, лежат две теоретические посылки. Первая - это «необщественный договор», постулирующий, в частности, что без рынка госслужба не может работать эффективно, и что существует опасность диктата производителя и разрастания бюрократического аппарата. Второй посылкой можно считать

взгляд на социальное обеспечение как на товар широкого потребления. Помимо рынка, ключевое значение в этой реформе имеют контракты. Следует подчеркнуть, что в ходе реформы резко обострилось противоречие между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе.

Диссертант согласен с тезисом, что полная и последовательная реорганизация госслужбы Великобритании на рыночных началах, в случае ее осуществления, привела бы к утрате Великобританией возможности вернуться к тому публично-демократическому государству, которым она была двадцать пять лет назад.

Факторами, определившими специфику административных реформ в Японии, явились: сильное влияние, оказываемое Западной Европой, высокая интегрированность японского общества, а также исключительная роль государственной бюрократии в период послевоенного индустриального роста страны (именно государственные чиновники выступили здесь в роли ключевых агентов изменения).

В целом направление административных реформ в Японии совпало с британским. Это - приватизация объектов государственной собственности, применение рыночных методов управления, делегирование широких полномочий и ответственности на нижние уровни управленческой иерархии и др. Однако адаптация опыта и образцов западных административных реформ носила в Японии постепенный, сбалансированный характер. Этот опыт не принимался безоглядно, а долго и подробно изучался. Изучался также и собственный опыт послевоенной модернизации экономики. В результате осуществлялась не практика навязывания целей административных реформ и способов их достижения (как, например, в Великобритании начала 80-х годов), а практика выработки компромиссных решений на всех уровнях, затронутых реформой.

Особенности административного реформирования в Японии характеризуют следующие ключевые моменты:

- переговорный характер выработки особо значимых решений (разработка программы реформ проводилась на основе консенсуса потенциальных сторонников и противников рыночного характера реформ);
- сравнительно медленные темпы осуществления программы реформ;
- широкое вовлечение общественности в обсуждение характера пре-

- **образований;**
- **преобладание личностного фактора в осуществлении реформ** (например, залогом успеха реформ многие исследователи считают высокую степень доверия и популярности, которой обладал премьер-министр Японии Накасонэ, сумевший благодаря личным контактам собрать работоспособную команду единомышленников).

Таким образом, можно сделать вывод, что административная реформа в Японии носила в большей мере политико-административный характер, чем британская реформа. Ее ключевой особенностью является стремление к общественному консенсусу относительно целей и способов реформирования. Достижение такого консенсуса могло бы стать важным условием эффективного государственного управления и в нашей стране.

На основе анализа опыта двух стран диссертантом предлагаются следующие условия эффективного административного реформирования, вполне применимые к нашим условиям: высокий административный профессионализм и политическая нейтральность чиновничества, не исключающая его политической компетентности; репрезентативный состав администрации, нацеленность на инновационность, прозрачность административной деятельности и межсекторное взаимодействие, эффективное оказание государственных услуг населению.

В третьей главе «Административная реформа в РФ: проблемы разработки и реализации» диссертант анализирует цели, задачи и этапы реализации российской административной реформы, трудности реформирования, условия успешного продвижения реформы.

В диссертации отмечается, что реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. В период руководства страной Президентом В.В. Путиным были приняты важные решения по реализации административной реформы. Этот курс продолжен новым Президентом Д.А. Медведевым.

Начиная с 1997 г., российская административная реформа прошла в своем развитии несколько основных этапов. Их содержание включает: разработку Концепции административной реформы и подготовку Указа Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»; образование Правительственной комиссии по проведению административной реформы и оптимизацию функций ФОИВ; формирование обновленной системы ФОИВ в марте 2004 года;

реализацию реформы в экспериментальном режиме на уровне регионов; реформу государственной службы, сокращение избыточных административных барьеров, реформирование бюджетного процесса; проведение мероприятий ФЦП «Электронная Россия»; принятие Правительством РФ в октябре 2005 г. Концепции административной реформы в Российской Федерации (2006 - 2008 гг.) и многое другое.

В рамках нынешнего этапа реформы (2008-2010 гг.) ожидается формирование новой структуры органов исполнительной власти, оптимизация форм и методов ее работы, переход на электронные технологии, продолжение реформы на уровне субъектов РФ и ее развертывание на уровне местного самоуправления. Важнейшими направлениями реформы станут совершенствование федеративных отношений, регламентация и стандартизация предоставления государственных услуг гражданам, противодействие коррупции.

Очевидно, что к настоящему времени в стране накоплен определенный опыт реализации мероприятий административной реформы. Однако до успешного ее завершения пока далеко. Да и промежуточные результаты достаточно скромны.

Нелегкая судьба российской административной реформы в определенной степени закономерна. Государство решается на кардинальные перемены в устройстве своего аппарата управления и режиме его функционирования только в случае крайней для себя опасности. Серьезная административная реформа – испытанный способ переломить неблагоприятную социально-экономическую ситуацию, выйти из кризиса не за счет применения насилия, а благодаря умелому управлению государством. Вплоть до наступившего осенью 2008 г. кризиса социально-экономическая ситуация в стране была далека от критической. У политико-административной, экономической и культурной элиты отсутствовало ощущение того, что страна, ее социально-политический порядок, унаследованный характер бюрократического управления нуждаются в кардинальных реформах.

Неблагоприятным фактором является и то, что в российской политике становится все меньше реальных политических субъектов. От звания политиков усердно отрешиваются и министры, и премьеры, и губернаторы. В кресла политиков усаживаются чиновники, политические процессы и отношения замещаются чисто административными

процессами и иерархически выстроенными бюрократическими отношениями, находящимися вне зоны публичной ответственности.

Это непосредственным образом отражается и на темпах административной реформы, у которой по большому счету нет лидера. Руководили реформой многие высокопоставленные чиновники, но собственного политического ресурса и собственной политической воли у них быть не могло. Мировой опыт при этом свидетельствует, что успешная реформа нуждается в сильном и самостоятельном политическом руководстве. Так было и в Великобритании, и в Японии, и в других странах. Этим не только гарантируется последовательность осуществления реформы (особенно на начальном этапе), но и обеспечивается ее высокий общественный статус, необходимая политическая легитимность.

Сложности в разработке и реализации российской административной реформы неизбежны. Предпринимаемая впервые в истории страны столь грандиозная реформа не может идти быстро и просто. Ведь речь идет об изменении всей системы государственного управления, совершенно не соответствующей требованиям рыночной экономики и выстроенной под чиновника, а не под независимого хозяйствующего субъекта. Ошибки в таком предприятии неизбежны. Однако их количество можно уменьшить - хотя бы за счет учета собственных реалий. Возьмем в качестве примера проблему саморегулирующихся организаций. Понятно, что в стране, которая совершенно не имеет традиций в области самоорганизации бизнеса, нет достаточных условий для появления демократичных и независимых (СРО), отражающих интересы большинства товаропроизводителей. Поэтому сегодня преждевременно реализовывать такое мероприятие реформы, как передача СРО государственных функций. Это может привести к раздуванию огромной паразитической надстройки над бизнесом.

Еще один пример. Инструментом административных реформ во всех без исключения странах сегодня служит концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации, работающей в соответствии с культурой бизнеса. Хотя соответствующий набор метафор используется и российским руководством, едва ли это изменит усвоенный российским обществом на протяжении веков образ государства, которому надо служить, а не которое само служит людям.

Трудности проистекают и от того, что идеология и конкретные мероприятия российской административной реформы слабо согласуются с характером тех политических стратегий, которые использует действующая российская власть (например, задача децентрализации управления резко контрастирует с выстраиванием и укреплением «вертикали власти», принцип открытости и подотчетности обществу противоречит закрытости процесса разработки реформ и авторитарному характеру их реализации).

Таким образом, по мнению диссертанта, достигнутые за десятилетие работы положительные результаты (они, конечно, есть) являются пока недостаточными для успеха реформы в целом. Успех возможен лишь при комплексном подходе, необходимой составляющей которого должно стать прояснение политического смысла административной реформы и проявление политической воли в его достижении.

В **Заключении** диссертации подведены общие итоги и сформулированы основные научные результаты. Диссертант считает, что при разработке задач следующего этапа административной реформы необходим более тщательный учет особенностей национальной культуры, управленческих традиций, социально-экономических и политических факторов реформирования.

Без понимания того, что представляет собой сегодня российское общество, обоснованность выбора модели реформирования будет весьма сомнительной, а ее реализуемость - проблематичной.

Выбор модели административной реформы непосредственно связан с определением модели государства, в которой зафиксированы базовые принципы отношений между государством, обществом и человеком. Не существует никаких неопровержимых доказательств того, что рынок во всех ситуациях эффективнее государства. Более того, именно существование государства является неременным условием создания и функционирования цивилизованной рыночной экономики. В этой связи диссертант отмечает, что для России возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены, впрочем, как и для других стран.

**Основные положения диссертационного исследования
изложены в следующих публикациях автора:
(общим объемом 3,3 п.л.)**

1. Лазарев А.М. Технологии административного реформирования: британская практика // Вестник Военного Университета – М.: Изд-во ВУМО, 2008, №2(14). - 0,6 п.л.

2. Лазарев А.М. Зарубежные технологии административного реформирования // Право и политика – М.: НБ-Медиа, 2008, №5. - 0,5 п.л.

3. Лазарев А.М. Ход и промежуточные итоги российской административной реформы // Политические и экономические процессы в условиях глобализации: российский и зарубежный опыт: Сборник научных трудов - Саратов: Изд-во ПАГС, 2007. - 0,6 п.л.

4. Лазарев А.М. Некоторые результаты российской административной реформы в 2006-2007 гг. // Информационно-аналитический журнал «ЧиновникЪ» - Екатеринбург: Изд-во УрРАГС, 2007, №5(51). - 0,7 п.л.

5. Лазарев А.М. Технологии административного реформирования: зарубежная практика // Актуальные проблемы политики и политологии в России: Сборник научных статей – М.: Изд-во РАГС, 2008. - 0,5 п.л.

6. Лазарев А.М. Британский политический опыт реформирования государственного аппарата // Актуальные проблемы политики и политологии в России: Сборник научных статей – М.: Изд-во РАГС, 2006. - 0,4 п.л.

АВ -

23
Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Лазарев Антон Михайлович

Тема диссертационного исследования:

«Концептуальные основы и практика современного
административного реформирования
(сравнительно-политологический анализ)»

Научный руководитель
Морозова Елена Георгиевна,
доктор политических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета
Лазарев Антон Михайлович

Подписано в печать 10.12. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,1

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 546

119606, Москва, пр. Вернадского, 84