

Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
Russian Journal of Political Studies
Has been issued since 2015.
ISSN: 2410-910X
Vol. 1, Is. 1, pp. 26-32, 2015

DOI: 10.13187/rjps.2015.1.26
www.ejournal31.com



UDC 321

Theoretical and Methodological Approaches to the Understanding of the Administrative Reform in the Russian Federation at the Present Stage

Yakov Palamarchuk

Sochi State University, Russian Federation
graduate student
E-mail: surius_46@mail.ru

Abstract

The article raises issues of political and administrative structures in the Russian Federation at the present stage of development of the state. Notes that at this stage of administrative reform carried out in Russia, there have been significant changes in the perception of the power of the citizens, but they are clearly not sufficient to reform were adopted unconditionally and receive support. To determine their future, you must understand how they correspond to the modern trends in policy, developed in the world, and is it possible to transfer the experience of leading countries for Russian reform model. The article examines the most recent theoretical and methodological principles for reform of State power and the ability to implement them in Russia.

Keywords: Russia; administrative reforms; bureaucracy; management models; power.

Введение

В настоящее время происходит постепенная эволюция систем политического управления, непосредственно связанная с глобализацией общества, развитие которого с его потребностями и интересами определяет необходимость повышения качества оказываемых услуг и эффективности государственного и муниципального управления в целом. Общественное значение приобретают вопросы использования имеющихся ресурсов, внедрения новых инновационных технологий и формирования механизма эффективного взаимодействия органов публичной власти и населения. При этом требования, предъявляемые сегодня к социальному государству, способствуют необходимости изменения самой роли органов власти в политическом процессе.

Последние десятилетия во многих странах мира отмечены существенными переменами в отношениях между государством и обществом. Стала меняться сама логика отношений между человеком и властью. В современном мире государство все чаще начинает восприниматься людьми уже не как высшая сила, как было ранее, а всего лишь как механизм по обслуживанию нужд, оказанию услуг гражданам, причем данный механизм стал оцениваться обществом достаточно критично.

В конце XX в. – начале XXI в. начал постепенно происходить процесс частичной делегитимизации власти, обусловленный следующими причинами:

1) постепенным снижением уровня доверия граждан к политическим институтам и к государству в целом;

2) несоответствием традиционных институтов государственной власти и методов управления вызовам современного мира;

3) общим подъемом политического сознания и политической культуры населения развитых стран мира. В последние десятилетия в умах граждан началось складываться понимание того, что необходимо препятствовать постоянно возрастающей роли государства.

В обществе начал возрастать уровень недовольства, вызванный прежним уровнем и стилем работы чиновников, их постоянной медлительностью реагирования и низкой эффективностью принимаемых политических решений. Все чаще обращаясь за получением услуг в частные организации граждане невольно начинали сравнивать их с услугами, получаемыми в государственных структурах. И данное сравнение оказывалось далеко не в пользу последних, поскольку, как показала практика, органы власти предоставляют услуги более низкого качества и с более высокими издержками по сравнению с частным сектором.

В результате совокупного действия этих факторов доверие граждан к органам исполнительной власти и к государству в целом начало резко снижаться. В связи с этим проблема осуществления эффективного взаимодействия между государством и гражданским обществом стала одной из первоочередных, однако, решение данной проблемы невозможно без пересмотра статуса и роли государства. Таким образом, по существу, в начале 2000-х гг. начал происходить активный поиск новой системы отношений граждан и государства, государственных структур и институтов гражданского общества. Как заметил А.В. Оболонский данный процесс шел под лозунгом: «новое государство для нового мира»[1, с.15-18].

При этом поиск новой модели взаимоотношений является достаточно сложным процессом, который до сих пор далек от завершения, поскольку он не в полной мере укладывается в классическую дихотомию «либерализм – патернализм», в то время как государство не способно отказаться от ключевой роли в управлении, при том, что необходимость его кардинального изменения не вызывает ни у кого сомнений [2].

Размышление над выстраиванием процесса оптимального политического управления гражданами имеет длительную историю и возникло с появлением государства. Долгое время внимание ведущих политических деятелей, ученых было приковано к изучению природы государства, устройства административных структур. Данные рассуждения сводились к величию смысла, лежащего в основе управления, задачах, поставленных природой человека, его ценностями, целями, составляющими предназначение публичной власти. Большое внимание уделялось также поиску оптимального политического устройства, соответствующего вызовам современности.

На протяжении долгого периода времени во всем мире наиболее востребованной считалась модель рациональной бюрократии М. Вебера как наиболее эффективная форма организации политического управления. По мнению автора концепции оптимальной является пирамидальная структура исполнительной власти, использующая силу действия универсальных и безличных правил для поддержания системы управления страной.

Долговременное господство и популярность веберовских конструкций определялась наличием ряда факторов:

1. потребностями соответствующего этапа развития общества, для которого была необходима строго структурированная и стандартизированная система управления;
2. усиление роли государства;
3. восприятием человека в качестве орудия для выполнения каких-либо общественных нужд.

Таким образом, рационализм теории Вебера полностью соответствовал духу господствовавшей в общественном сознании того времени концепции рационального «экономического человека», обусловленной уровнем экономического и социального развития общества конца XIX – начала XX в. и определяла место и роль человека в крупном промышленном производстве.

В то же время противоречия, вызванные совершенством бюрократической модели в теории и ее несовершенство в практической деятельности, не позволили отыскать механизмы, позволившие выйти за рамки рационализма внутри самой системы. Закрытость

данной модели ограничивала ее эффективность и устойчивое развитие с учетом требований, диктуемых современным обществом.

Проведение административного реформирования в начале XXI в. было вызвано не столько кризисом государственного устройства как коренными общественными изменениями, происходящими в условиях современности. Необходимость формирования политических структур в новом обществе, совершенствования глобализационных процессов, а также развитие гражданского общества обозначили необходимость проведения кардинальной модернизации традиционной системы политического управления [3].

В связи с этим в большинстве стран мира в последние десятилетия проходил интенсивный поиск новых моделей политического управления. Вместе с практическими шагами по реформированию политического управления государством начали развиваться и совершенствоваться теоретические подходы, затрагивающие сферу административно-политического управления. Акцент был перенесен на внедрение в систему политического управления концепций менеджмента, используемых преимущественно в частном секторе, послуживший началом для формирования нового направления политической мысли, ставшей в последующем методологической базой современных административных преобразований – «новый государственный менеджмент» [4].

Совокупность сложившихся теоретических основ в управленческой науке сформировали новую трактовку государственного менеджмента, основными чертами которой обозначались:

- неустранимость политической роли государственной власти;
- изменением роли вертикальной иерархии в политическом управлении, совершенствование органов исполнительной власти;
- ограничение значимости традиционной управленческой иерархии;
- применение положений и принципов менеджмента в деятельность аппарата политического управления;
- стремление к сокращению численности аппарата политического управления, стремление сделать государственную власть прозрачной, открытой, с наличием каналов обратной связи с гражданским обществом, а также нацеленную на удовлетворение потребностей современного общества [5].

Данные трактовки бюрократии и сформированные на их основе концепции административного реформирования позволили существенным образом скорректировать классическую модель Вебера. Они стали ориентированы на коренной пересмотр места и роли государства в жизни общества, в том числе на переориентацию политического управления на решение основной его задачи-реализации публичных интересов.

Соответственно, сближение политического управления и менеджмента в сложившихся условиях стало наиболее оптимальным и способствовало радикальной трансформации практики политического управления. Преобразования коснулись также и системы набора и продвижения чиновников, в основу которых были положены профессиональные и деловые качества государственных служащих («meritsystem»).

При этом данные трактовки бюрократии отмечали ее недостатки, начинающие активнее проявляться в условиях поздней индустриальной экономики. К ним относятся:

- 1) отстраненность граждан от участия в осуществлении государственной политики;
- 2) предпочтение простым и формальным решениям проблем в государстве;
- 3) использования аппарата управления исключительно в политических целях;
- 4) отсутствие функционирующих горизонтальных структур;
- 5) закрытость и непрозрачность органов власти;
- 6) неэффективная кадровая политика, ориентированная преимущественно на внутренний кадровый резерв и выслугу лет;
- 7) слабая обратная связь (либо ее полное отсутствие) с обществом;
- 8) чрезмерная структурированность и обезличивание политической власти [1, с.12-13].

Перечисленные недостатки производны от отрицательных черт веберовской модели, обозначенных критиками рациональной модели управления. Это очевидно, поскольку сама «meritsystem» произошла непосредственно от концепции «рациональной бюрократии». Пересмотр ее базовых положений способен повлиять на определение основных подходов к

реформированию государственных отношений. При этом ряд авторов данных концепций с самого начала реформирования начинали предпринимать попытки отыскать баланс между «менеджеризацией» политического управления и сохранением его сущности и направленности. Так, Г. Брабант, в частности, подчеркивал важность поиска оптимального баланса между административной иерархией и требованиями концепции «нового государственного менеджмента». Автор неоднократно отмечал также необходимость сохранения вечных универсальных ценностей, таких как честности и компетентности политических структур, ответственность перед гражданами, перед законом. При этом именно закон, по мнению автора, является носителем преемственности и интеграции в изменяющихся условиях, определяя стандарты политического управления и устраняя произвол [6].

Теория «нового государственного менеджмента» направлена на поиск решения проблем увеличения эффективности и подотчетности политических структур на путях маркизации: монополизация предоставления услуг гражданам, передача части данных услуг в квазигосударственные структуры и в частный сектор, развитие конкуренции между политическими организациями, а также внедрение современных форм кадровой политики на госслужбе. Вышеперечисленные меры, согласно новой теории, выделялись как основные средства, способные привить аппарату чиновников «предпринимательский подход» к выполнению служебных полномочий и мотивировать их на результат.

При этом рыночные механизмы, а также методы и технологии управления, присущие негосударственному сектору, привнесенные в систему политического управления и оформленные в концепцию «нового государственного менеджмента», были заимствованы многими странами мира, в том числе и Российской Федерацией, для проведения реформирования политического устройства, в основе которого лежит реализация административной реформы.

Таким образом, разработка моделей российского административного реформирования велась в русле «менеджеристской» методологии. Это привело к тому, что в программу социально-экономической политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) были внесены следующие идеи:

- переход к программно-целевому финансированию бюджетных организаций;
- реструктуризация и приватизация части государственных унитарных предприятий;
- минимальное вмешательство государства в частный сектор [7].

Ключевое место отводилось поддержке и формированию институтов гражданского общества, действия которых направлены на стимулирование хозяйствующих субъектов с целью повышения качества и конкурентоспособности услуг, а также уменьшению либо упорядочению контрольно-надзорных функций государства. Отмечалась необходимость введения принципа целесообразности государственного регулирования в той или иной сфере деятельности, повышение прозрачности при выполнении административных процедур и разработке нормативно-правовых актов. Подчеркивалась необходимость разделения функций органов государственной власти по выработке стратегий, реализации принятых решений и контрольно-надзорной деятельности. Предполагалось перейти от отраслевого принципа построения органов политического управления в нашей стране к функциональному.

Таким образом, реформирование по модели «нового государственного менеджмента» предполагало делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государственными и частными структурами, а также приход в сферу политического управления свойственных частному сектору принципов и категорий. Вместо гегелевского сосредоточения общемирового разума и творца истории государство предстало в роли организации, регулирующей и обеспечивающей процесс предоставления публичных услуг гражданам, который в соответствии с ориентацией на демократическое взаимодействие органов власти и общества стал одним из приоритетных направлений развития государств.

На современном этапе развития под влиянием протекающих процессов глобализации и формирования новой полицентричной системы отношений в развитых странах мира приобрела популярность концепция «умной власти», сформулированная еще в 1990 году гарвардским профессором и политиком Дж. Наем в его книге «Мягкая власть» («SoftPower»). Автор данной концепции убежден в том, что насилие не ограничивается использованием исключительно военной силы, существуют разнообразные методы

воздействия, например, санкции, которые также относятся к механизмам «жесткой власти». Естественно, что в зависимости от объекта власти, властных отношений и имеющихся ресурсов пропорция принуждения и убеждения должна изменяться. Задачей правящей элиты каждой страны является нахождение оптимального решения этого неравенства. Отсюда вытекает необходимость в качестве инструментов политики использовать преимущественно социокультурные и политические ценности [8].

Однако, к сожалению, «жесткая власть» имеет одно неоспоримое преимущество, заключающееся в том, что результаты ее применения заметны уже в кратчайшие сроки. Эффект от применения «мягкой власти» занимает больший промежуток времени и не всегда очевиден. Новые политические и культурные ценности прививаются долго и с большими усилиями, а иногда и вовсе не способны прижиться в обществе. Их практически невозможно продемонстрировать в цифрах, графиках, отчетах.

Концепция «умной власти» предполагает сбалансированное сочетание ресурсов двух типов власти – «жесткой» и «мягкой». При этом она является не только простым сочетанием данных типов власти, но и выступает в качестве новой философии взаимоотношений с другими государствами. Смысл ее заключается в том, что превосходство страны должно осуществляться не посредством единоличного решения международных проблем, а через последовательную организацию совместных действий.

В основе концепции лежит понимание того, что современный мир претерпевает постоянные изменения. На смену пирамидальным системам с иерархическими структурами приходит сложная сеть действующих лиц, оказывающих друг на друга постоянное влияние. Иерархия между ними при этом все же сохраняется, но она уже не так жестко формализована. В этих условиях влияние оказывает тот, кто наиболее включен в разветвленные и взаимосвязанные сети.

Таким образом, концепция «умной власти» стала новым этапом в политическом реформировании государства, придавшая концепции «гибкой власти» форму, позволившую получить стратегическую направленность.

При этом «умная власть» не может возникнуть на пустом месте. Она требует проведения значительных институциональных реформ, а также корректировки мировоззрения [9].

В нашей стране первые попытки реализации на практике данной концепции были предприняты в начале 2000-х гг. Впервые о ней было упомянуто в 2009 году Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым на 1-й международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность» в городе Ярославле, на которой было заявлено о том, что в глобальную эпоху человечеству нужно привлекать в политику лучших интеллектуальных сил [10].

По мнению Дмитрия Анатольевича умная, рациональная политика, государственный прагматизм способны вытеснить из политической сферы все неразумное, среди которых Президент обозначил «опасные иллюзии национализма и архаичные предрассудки классовой борьбы».

Однако, несмотря на понимание всей важности «умной власти», к настоящему времени никаких серьезных изменений в данном направлении не произошло. Так, на одном из слушаний в Общественной палате была оглашена информация, согласно которой в органах государственной власти Российской Федерации не хватает порядка 17 тысяч аналитиков. При этом на «ситуационные центры», «штабы», «системы поддержки принимаемых решений» регулярно выделяются огромные финансовые ресурсы. Однако идут они в основном на постройку зданий, обустройство залов и покупку техники. Не хватает данных денег только на экспертов.

Цена отсутствия аналитиков во власти огромна. По данным Счетной палаты «нецелевое использование бюджетных средств», которого при разумных расчетах не должно быть, ежегодно исчисляется сотнями миллиардов рублей.

Таким образом, в современной России необходимо предпринимать незамедлительные меры, направленные на привлечение большого количества экспертов, аналитиков к принятию важных политических решений, в том числе связанных с дальнейшим процессом административного реформирования.

Также необходимо учитывать тот факт, что смена технологических парадигм связана с трансформациями инструментов политического управления. Так, например, американские политологи выявили, что реформирование бюрократического аппарата в США шло параллельно с формированием новых технико-экономических парадигм. По сути, именно они обусловили необходимость разработки новой модели взаимоотношений между государством и гражданским обществом.

В нашей стране реформирование государственного аппарата стало неотъемлемой задачей государства лишь в начале XXI в., реформы которого начали приобретать постоянный, тотальный и транснациональный характер, постепенно затрагивая все сферы общественной жизни общества.

Необходимость проведения административной реформы в Российской Федерации была обусловлена, как и во многих странах мира, несоответствием между потребностями общества и уровнем функционирования системы политической власти в стране. Актуальным стал вопрос об изменении роли государства в политическом процессе при условии учета влияния политических факторов на процесс реформирования административной системы.

В качестве основных факторов, определяющих актуальность административных преобразований в нашей стране, следует отметить:

1. Структура органов исполнительной власти (до марта 2004 года), основанная на принципе отраслевого управления экономикой, не отвечала требованиям современной действительности.

2. Использование устаревших технологий управления в органах власти, низкая компетентность чиновников приводили к снижению качества публичного управления.

3. Наличие относительно высокого уровня менеджмента в частном секторе и низкого в органах власти приводило к дисбалансу между государством и бизнесом.

При этом элементы «нового государственного менеджмента», будучи включенными в процесс российского административного реформирования, формировались в среде, препятствующей их укоренению. Помимо несовершенства и неразвитости институтов, свойственных для зарубежных стран и необходимых для успешного реформирования, в Российской Федерации дополнительное негативное воздействие оказывали факторы, связанные с отсутствием четко спланированной, взаимосвязанной программы реформ в области политического управления, недостатком политической воли руководства страны для преодоления сопротивления бюрократического аппарата, фактическим исключением гражданского общества из процесса обсуждения направлений и сфер реформирования.

Заключение

Таким образом, в начале 2000-х гг. административное реформирование позиционировалось одним из ключевых элементов повышения эффективности политического управления. При этом необходимость глубокой перестройки системы управления в нашей стране не вызывала сомнения ни у рядовых граждан, ни у политиков и государственных служащих. Недовольство политиков было вызвано тем, как чиновники выполняют их политические установки, а также отсутствием прозрачности административного аппарата. Сложно было определить, в каких случаях государственные органы руководствуются в своих действиях политическими действиями, а в каких – интересами корпорации либо частных лиц.

Примечания:

1. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011.

2. Абрамова М.А. Административная реформа и местное самоуправление // Проблемы развития современного российского права и правовой теории. 2012. № 9.

3. Илирионова Т. Административная реформа как глобальное явление // Государственная служба. 2010. № 6.

4. Мельникова И. Административная реформа в контексте отношений общества и власти // Власть. 2011. № 3.

5. Потехин В.А. Совершенствование властных отношений как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. №6.
6. Бейдина Т. Оценка политической власти политической системы в субъекте РФ // Власть. 2013. № 5.
7. Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М., 2009.
8. Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб, 2011.
9. Ожерельев О.И. Ключевые проблемы власти в России // Власть. 2014. № 3.
10. Выступление Президента России Д.А. Медведева на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность» [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.embrus-az.com/vnutrennaya-politika/557-konferenciya-sovremennoe-gosudarstvo-i-globalnaya.htm

References

1. Obolonskii A.V. Krizis byurokraticheskogo gosudarstva. Reformy gosudarstvennoi sluzhby: mezhdunarodnyi opyt i rossiiskie realii. M., 2011.
2. Abramova M.A. Administrativnaya reforma i mestnoe samoupravlenie // Problemy razvitiya sovremennogo rossiiskogo prava i pravovoi teorii. 2012. № 9.
3. Ilirionova T. Administrativnaya reforma kak global'noe yavlenie // Gosudarstvennaya sluzhba. 2010. № 6.
4. Mel'nikova I. Administrativnaya reforma v kontekste otnoshenii obshchestva i vlasti // Vlast'. 2011. № 3.
5. Potekhin V.A. Sovershenstvovanie vlastnykh otnoshenii kak uslovie modernizatsii upravlencheskoi deyatel'nosti // Vlast'. 2010. №6.
6. Beidina T. Otsenka politicheskoi vlasti politicheskoi sistemy v sub"ekte RF // Vlast'. 2013. № 5.
7. Glushko E.K. Administrativnaya reforma (zarubezhnyi i rossiiskii opyt). M., 2009.
8. Kulakova T.A. Politika izmenenii: administrativnye reformy i vzaimodeistvie gosudarstva i obshchestva. SPb, 2011.
9. Ozherel'ev O.I. Klyuchevye problemy vlasti v Rossii // Vlast'. 2014. № 3.
10. Vystuplenie Prezidenta Rossii D.A. Medvedeva na mezhdunarodnoi konferentsii «Sovremennoe gosudarstvo i global'naya bezopasnost'» [Elektronnyi resurs] // Rezhim dostupa: www.embrus-az.com/vnutrennaya-politika/557-konferenciya-sovremennoe-gosudarstvo-i-globalnaya.htm

УДК 321

Теоретико-методологические подходы к пониманию административных реформ в России на современном этапе

Яков Вячеславович Паламарчук

Сочинский государственный университет, Российская Федерация
Аспирант
E-mail: surius_46@mail.ru

Аннотация. В статье затрагиваются вопросы состояния политико-административных структур в Российской Федерации на современном этапе развития государственности. Отмечается, что на данном этапе административной реформы, проводимой в России, произошли существенные изменения в восприятии власти гражданами, однако они явно недостаточны для того, чтобы реформы принимались безоговорочно и получали поддержку. Чтобы определить их будущее необходимо понять, насколько они соответствуют современным тенденциям в политике, сформировавшимся в мире, и возможно ли перенесение опыта ведущих стран на российскую модель реформирования. Статья рассматривает самые последние теоретико-методологические принципы реформирования государственной власти и возможность их реализации в России.

Ключевые слова: Россия; административные реформы; бюрократия; модели управления; власть.