

Дорогой К. Б.

Реформа государственного управления в России в критериях системности

Дорогой Константин Борисович

Санкт-Петербургский государственный университет
Аспирант факультета социологии
kdorogoy@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются потенциальные возможности и реальное воплощение в современном государственном управлении России реформ, отвечающих критериям системности. От кадрового управления и обеспечения общественного участия автор переходит к рассмотрению реформы механизмов функционирования системы государственного управления. Предпринята попытка применить к этим вопросам положения системной теории, в результате по многим параметрам реформы делаются выводы об имитационном характере преобразований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

российские реформы, системный анализ, государственное управление

Dorogoy K. B.

Reform of the Russian System of Public Administration According to the System Theory

Dorogoy Konstantin Borisovich

Saint-Petersburg State University Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Faculty of Sociology
kdorogoy@gmail.com

ABSTRACT

The article is devoted to a potential and actual implementation in the system of modern public management in Russia reforms that meet the criteria of system theory. From personnel management and social participation the author proceed to the consideration of the reform of the mechanisms of functioning of public administration system. It was made an attempt to apply to these the reforms models of systems theory, and it was drawn conclusions about the nature of the simulation changes.

KEYWORDS

Russian reforms, system analysis, public administration

Вопросы реформы государственного управления во взглядах современных исследователей связываются как с институциональным, так и с функциональным срезом. Так, В. В. Лобанов описывает институциональные проблемы с разделением реформирования государственного управления при помощи трех независимых направлений — административной реформы, реформы государственной службы и бюджетной реформы [2]. В большей степени политически ориентированного подхода придерживается А. И. Соловьев. Он выделяет три сферы государственного управления, развитие которых позволяет добиться не только внутренней трансформации органов власти и управления, но и изменить характер их отношений с гражданским обществом. Речь идет о таких конституирующих природу государственного управления областях, как система представительства интересов, политический режим и административная система [4]. В данном структурном ракурсе акцентируются важнейшие области вза-

имодействия политической системы и институтов государственного управления, что позволяет понять не только природу, но и возможности, а также пределы целенаправленного воздействия на основных управленческих акторов и отношения между ними. Изучение данных сфер помогает уйти от технократизма при определении характера и направлений реформирования государственного управления.

В контексте рассмотрения данного вопроса можно выделить ряд этапов реформирования государственного управления в постсоветской России [3]. Такие этапы представлены двумя большими блоками, первый из которых в основном пришелся на 1990-е гг. Второй этап увязывался с сущностным (политическим) аспектом и предполагал реформирование по нескольким направлениям:

1. Новая попытка административной реформы 2003–2004 гг.
2. Централизация системы политического управления и федеративная реформа 2003–2007 гг.
3. Кампания по укрупнению регионов 2003–2007 гг.
4. В качестве одного из витков можно обозначить попытки Д.А. Медведева, во время его пребывания на президентском посту перейти к новой форме «открытого» или «большого правительства», следы этой деятельности имеют место в нынешней системе государственного управления.

Итак, можно утверждать, что два этапа реформ совершенно очевидно представляли собой и две концепции, связанные с переходным периодом в российском обществе. В некоторой мере с начала новой административной реформы в 2003 г. дан старт и пересмотру достигнутых промежуточных результатов в отношении системы политического управления.

23 июля 2003 г. президент Путин подписал указ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», который определил ключевые направления реформы. Было обозначено ограничение вмешательства правительства в экономику и государственное регулирование, устранение дублирующих функций, очерчивание правительственных функций и разделение обязанностей между федеральными и региональными исполнительными органами власти. Для этих целей создавалась Правительственная комиссия по проведению административной реформы в Российской Федерации.

Важнейшим направлением действий Комиссии был обозначен обзор правительственных функций. Обзор проводился несколькими рабочими группами с сотнями экспертов, представлявших федеральные и региональные органы власти, а также академические и деловые круги. Комиссия проанализировала 5634 правительственные функции, из которых 1468 были признаны избыточными, 263 дублирующими и 868 требовали различных изменений¹.

Результаты функционального обзора, выполненного Комиссией, использовались, когда было принято решение о новой структуре российского правительства. Согласно Указу Президента № 314 от 9 марта 2004² российское правительство представлено трехуровневой системой: министерства, службы и агентства. На федеральные министерства была возложена ответственность за определение политики, включая стратегическое планирование, развитие федеральных программ, регулирующих деятельность и финансирование в их сфере. Федеральные службы должны были стать ответственными за контроль, наблюдение, правоохранительные функции, реализацию политики, утверждаемой министерствами, и одобренной правительством. Федеральные агентства обязаны управлять принадлежащими государству

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

активами, осуществлять государственные программы и предоставлять социальные услуги.

В 2005 г. Министерство экономического развития и торговли подготовило проект Концепции административной реформы¹. Российское правительство одобрило Концепцию в конце того же года. Согласно Концепции, главные цели административной реформы в России состояли в том, чтобы включить:

- улучшение качества и доступа к государственным услугам;
- уменьшение деловых затрат, следующих из государственного регулирования экономики;
- улучшение правительственного выступления.

Чтобы достигнуть этих целей, ключевые инициативы реформы состояли в том, чтобы сосредоточиться на исполнительском управлении, принятии административных норм и стандартов государственных служб, оптимизации правительственных функций, развитии мер по увеличению правительственной прозрачности и антикоррупционной стратегии.

В 2006 г. группа экспертов, представлявшая Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Российскую торгово-промышленную палату, Российский союз промышленников и предпринимателей и Министерство экономического развития и торговли, рассмотрела 253 предложения от фондов поиска федеральных и региональных правительств, чтобы начать или расширить административные проекты реформы в России. Эксперты одобрили 102 проектных предложения, представленных 19 федеральными и 29 региональными органами власти².

Среди проектов почти 50% должны были включить развитие административных постановлений, 23% проектов, сосредоточенных на развитии и внедрении исполнительных управленческих механизмов, в то время как другие проекты сосредоточились на судебных решениях, аутсорсинге и антикоррупционной деятельности³. В 2007–2008 гг. российское правительство продолжало уделять внимание усилиям, связанным с административными постановлениями и стандартами социальных услуг. Эти усилия были расширены через включение развивающихся многофункциональных центров и поддержку интернет-присутствия, чтобы обеспечить информацию о правительстве и предоставление услуг через интернет⁴.

По большому счету такая концептуализация реформы имела характер стремления к «новому общественному управлению», который бросал вызов веберовской модели [6] и выдвигал на первый план цель замены «административных, иерархических, и профессиональных культур „частной, коммерческой, культурой рынка“» [9]. Сэхлин-Андерсон [11] указывает на то, что новая форма управления, предлагаемая модель нового общественного управления часто объяснялась «с точки зрения того, что это не есть старое государственное управление и бюрократия»⁵.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

² Шаронов А. В. Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 году. [Электронный ресурс]. URL: http://pnzreg.ru/files/penza.ru/admin_reform/the_outcome_implementation_power.pdf (дата обращения: 20.01.2016).

³ Там же.

⁴ Попова А. В. О приоритетных направлениях административной реформы в 2008–2010 годах. [Электронный ресурс]. URL: http://www.smb.ru/analytics.html?id=td_Popovoy (дата обращения: 20.01.2016).

⁵ Ibid. p. 57.

Россия в этом плане не является уникальной страной, напротив, в современном мире некоторые государства описываются в литературе как «неовеберские» [10]. Как новый подход к административной реформе или новому понятию модернизации, модель неовеберского государства, которая появилась в Европе, делает «акцент на государстве как незаменимой интегральной силе в обществе с юридическими лицами и действующей системой ценностей, которая не может быть уменьшена до эффективности частного сектора, конкурентоспособности и потребительской удовлетворенности» [10, р. 98].

В качестве продолжения начавшейся с 2003 г. административной реформы можно обозначить некоторые корректировки в этом плане, появившиеся во время пребывания Д. А. Медведева на посту президента России. Так, в середине октября 2011 г. Д. А. Медведевым был предложен концепт «Большого правительства», основным мотивом создания которого была объявлена потребность «реально поменять систему госуправления»¹, «принципиально иначе построить работу органов власти, сделать ее современной, опирающейся на инициативу с мест»². Подтверждая принципиальность сделанного выбора и акцентируя стратегический характер предстоящих преобразований, в апреле 2012 г. покидающий свою высокую должность Д. А. Медведев подчеркнул, что «в основе должны быть прозрачные, понятные и справедливые правила, приходящие на смену ручным методам государственного администрирования» и что «в формировании правил игры должно участвовать все заинтересованное общество»³.

Первоначально именно интернет-среда виделась той почвой, на которой планировалось выращивать и апробировать новые управленческие подходы. Предполагалось, что интерактивные информационные технологии позволят практически любому социально или политически активному гражданину донести до руководства страны свои мысли и инициативы, обратиться с проблемами, поучаствовать в осуществлении публичного (государственного) управления⁴.

Глубинный смысл этих технологий сводился к тому, чтобы, используя современные коммуникативные каналы: а) значительно усилить экспертную проработку предполагаемых государственных решений и б) заметно расширить степень публичности в работе государственных органов. Если в первом случае вполне можно рассуждать о модернизации технологий государственного управления, то во втором — лишь о симуляции общественного участия в нем. О последнем говорит наметившаяся тенденция в строительстве «Большого правительства»: изначально работа по институционализации идеи велась группой сторонников действующего главы государства на общественных началах, но менее чем через полгода процесс во все возрастающей степени стал осуществляться посредством привычных бюрократических механизмов. В частности, основную нагрузку официально стала нести Администрация Президента РФ, руководитель которой выразил готовность «использовать весь теоретически возможный потенциал для эффективной работы «Открытого правительства», в том числе Администрацию главы государства и Правительство РФ⁵.

¹ Официальная стенограмма встречи Дмитрия Медведева со сторонниками 15 октября 2011 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/выступления/13065> (дата обращения: 20.01.2016).

² Медведев Д. А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2011. 23 декабря.

³ Медведев Д. А. Свобода как ответственность: Выступление на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации 24 апреля 2012 года // Российская газета. 2012. 25 апреля.

⁴ Делягин М. Сурков назначит Зюганова Жириновским? [Электронный ресурс] URL: <http://ej.ru/11506> (дата обращения: 20.01.2016).

⁵ Рабочая встреча с Сергеем Ивановым, Аркадием Дворковичем и Михаилом Абызовым 8 февраля 2012 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14465> (дата обращения: 20.01.2016).

Создаваемую институцию планировалось наделить совещательными полномочиями, но вместе с тем состоящим в Общественном комитете деятелям авансом были обещаны посты в реальном правительстве. Как показали дальнейшие события, один из наиболее заметных участников процесса образования «Большого правительства», М. Абызов, действительно стал членом Правительства РФ — «министром по связям с «Открытым правительством»». На него были возложены обязанности по организации работы Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства»¹.

В начале пути предлагаемый концепт являл собой принципиальную альтернативу существующей модели организации публичного политического управления, поскольку задумывался как широкий по составу и представленным в нем взглядам экспертный «мозговой центр», подкрепленный ресурсообеспеченной организационной структурой и имеющий развитую периферию активных сторонников. Но уже вскоре «Открытое правительство» стало видаться лишь как совещательный орган при обычном «узком» правительстве². Можно предполагать, что в критериях системной теории данная реформа приобрела имитационный характер [7] в соответствии с воззрениями Д. Истона, однако попытка их осуществления собственно носила сдерживающий характер по отношению к требованиям общества.

В конечном итоге российское «Большое/Открытое правительство» так и не смогло стать по-настоящему инновационным концептом преобразования используемой властью управленческой практики. В своей интернет-составляющей этот проект сильно напоминает уже известную схему «электронного правительства», тогда как в структурно-организационном отношении являет собой привычную и хорошо известную форму совещательного органа. Такой проект не принес в себе принципиальных новшеств, обращенных в сферу публичного управления. Более всего оно походит на широко разрекламированный PR-продукт, не меняющий существа привычных подходов организации и осуществления взаимодействия власти с обществом. В критериях системности он ушел в имитационную область, дополнив нашу социально-политическую реальность группой новых кодов, которые в значительной мере подменяют целевые установки реформирования в этом аспекте [8].

Необходимо отталкиваться от того факта, что в идеальном варианте предполагается, что реформаторы имеют четкое понимание основных компонентов построения дизайна государственного управления, что и является ключевым признаком системности реформы, для этого необходимо иметь в виду ответы на следующие вопросы:

- какие формы управления должны быть внедрены, включая степень коррекции, которой они могут подвергаться в ходе реформы;
- как благодаря новому дизайну улучшится функционирование системы государственного управления и снизится разрыв между желаемым и реальным состоянием дел;
- какой тип изменений адаптирует систему государственного управления к целям реформаторов и требованиям окружения и создаст желаемую институциональную структуру, соответствующую ценностям основных акторов.

Вместе с тем системные реформы по многим причинам могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или создание альтернативных программ изменений, включающих соперничающие требования и предложения о том, какие институты важны и какие соответствующие причинные связи и нормативные критерии будут полезными для оценки институтов. В таких условиях институциональ-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 // Российская газета. 2012. 22 мая.

² *Маргелов М.* У бюрократов не останется тайн // Российская газета. 2012. 13 февраля.

ное изменение и его эффективность становятся неопределенными, т. е. могут быть непредсказуемыми и нежелательными.

При этом особое внимание должно уделяться тем группам, которые в настоящее время имеют наибольшую выгоду от использования действующих правил. Очевидно, что речь идет, прежде всего, об адекватных правилах, коллективных интересах, субъектами которых являются группы интересов. Именно те группы, для которых существующая структура институтов является оптимальной, могут благодаря своим политическим и экономическим возможностям блокировать потенциально эффективные нововведения. Эффект блокировки заключается в создании препятствий к изменению институтов группами и организациями, получающими распределительные выгоды от использования действующих правил, т. е. политическую ренту.

Способы блокировки потенциально эффективных институциональных изменений, используемые на практике, весьма разнообразны: от идеологических обоснований недопустимости этих изменений со ссылками на традиции, национальный менталитет и до прямого подкупа законодателей или руководителей исполнительной власти, в чьей компетенции находится осуществление соответствующего институционального изменения [1, с. 291].

Таким образом общественный выбор, ориентирующийся на эффективность операциональных правил и разрешающий дилемму, будут или нет трансформационные процессы улучшением для индивидов, участвующих в них, зависит от конкретных структурных характеристик институциональных решений. Однако концепция эффективности расплывчата, когда связана с выбором института или институциональной структуры на макроуровне (коллективные и конституционные правила), где интересы и ценности больших групп людей невозможно просто редуцировать до индивидуального уровня [12, р. 61].

Здесь выбор институтов кажется проблематичным, так как набор возможных институциональных альтернатив не сформировался и эволюционирует во времени. В силу этого в каждый период времени следует выбирать наиболее продуктивные условия для управленческой практики из множества существующих или известных возможностей. Однако такой статичный и формальный подход кажется не очень подходящим применительно к институциональным вопросам, тем более в процессе реформы. Как одна из альтернатив возможна ориентация на Парето-оптимальные институты, обеспечивающие результаты, изменение которых всегда будет приводить к уменьшению благосостояния одной из групп при увеличении благосостояния другой. Но такой рациональный критерий эффективности не всегда действует при выборе институтов, управляющих процессом создания институтов.

В любом случае институциональное строительство в процессе реформы имеет альтернативы не только с позиций конкретных институциональных траекторий, но и организации проведения реформы в целом. Каждый институциональный проект должен включать оценку соответствующих издержек, а возможно, и выигрышей. Так, например, показатель трудности реформы рассчитывается как отношение дохода, перераспределяемого в процессе реформирования, к выигрышу, возникающему вследствие увеличения эффективности системы. Иначе этот показатель называется «политические издержки/коэффициент выгоды» («political cost/benefit ratio»).

Еще один фактор, оказывающий влияние на выбор институтов, связан с морально-психологическими аспектами. Так, по мнению ученых, проводящих лонгитюдное исследование отношения российских граждан к осуществляющимся реформам, в последнее время наблюдается снижение общественного внимания к формам политических институтов. На первое место выходят несколько иные аспекты, связанные с работоспособностью органов государственного управления, определяемые через ценностные категории: гарантия стабильности, порядка, соблюдения законов, социального равенства и эффективности. Эти же категории представляются участ-

никам социологических опросов наиболее существенными достижениями в периоды пребывания на посту президента В. В. Путина и Д. А. Медведева [5].

В то же время сохраняется обратная зависимость удовлетворенности целевыми ориентирами на построение «сильного государства» и соблюдением демократических ценностей [там же, с. 150]. То есть в годы реформ население заявляет о стремлении к наведению порядка посредством усиления государства (путем консолидации общества и власти), но при этом не готово к отказу от демократических ориентиров в стране.

Таким образом, системность осуществляемых реформ может быть оценена через призму целеполагания, что определяется через соответствие результатов заявленным ориентирам до начала реформ.

Реформа государственного управления не предполагает формирования на своем завершающем этапе эффективных равновесий, эта идея вполне вписывается в парадигму исторического институционализма. Тем не менее огромное значение имеют наличие у реформаторов понимания перспективной траектории системных изменений, правильный выбор последовательности преобразований и способности предпринять необходимые усилия по деэтизации институционального строительства. Необходимо также учитывать, что успех реформ во многом определяется институциональным дизайном государственного управления, его зависимостью от предшествующего развития. Одновременно с этим важную роль играет набирающая силу профессионализация управления реформированием, которая включает внедрение механизмов, регулирующих процесс формирования правил разного уровня, что снижает риски появления институциональных ловушек. В свою очередь оценка регулирующего воздействия предполагает опору на участие, т. е. учет мнения адресатов соответствующей нормы и экспертного сообщества, что повышает адаптивность проектируемых форм.

Литература

1. Аузан А. А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2003.
2. Лобанов В. В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 136–145.
3. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / А. Г. Барабашев, Х. А. Беков, Т. В. Зайцева и др.; под ред. Т. В. Зайцевой. М.: Весь Мир, 2003.
4. Соловьев А. И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. № 3. С. 3–20.
5. Шестопал Е. Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 136–150.
6. Christensen T. & Lægreid P. New public management: The transformation of ideas and practice. Ashgate, 2001.
7. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley, 1965.
8. Luhmann N. Why Does Society Describe Itself as Postmodern? // Cultural Critique (The Politics of Systems and Environments. Part I). Spring, 1995. № 30.
9. Lynn L. E. Globalization and administrative reform: What is happening in theory? Public Management Review, 2001. 3(2). P. 192–193.
10. Pollitt C. & Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis. Oxford University Press, 2004.
11. Sahlin-Andersson K. National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) New Public Management. The transformation of ideas and practice (P. 43–72). Aldershot: Ashgate, 2001.
12. Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2002.

References

1. Auzan A.A. *Institutional economy: new institutional economic theory* [Institutsional'naya ekonomika: novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya]. M., 2003. (rus)
2. Lobanov V.V. *Modernization of public administration: problems and decisions* [Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: problemy i resheniya] // Questions of the public and municipal administration [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2010. N 2. P. 136–145. (rus)
3. *Reform of public service of Russia. History of attempts of reforming from 1992 till 2000 years* [Reforma gosudarstvennoi sluzhby Rossii. Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god] / A.G. Barabashev, H.A. Bekov, T.V. Zaytseva etc.; under the editorship of T.V. Zaytseva. M. : Whole world [Ves' Mir], 2003. (rus)
4. Solovyov A.I. *Institutes of the power and management in strategy of the Russian modernization: problems and prospects* [Instituty vlasti i upravleniya v strategii rossiiskoi modernizatsii: problemy i perspektivy] // Bulletin of the Moscow University. Ser. 21. Management (state and society) [Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)]. 2010. N 3. P. 3–20. (rus)
5. Shestopal E.B. *Quarter of the century of political reforms in Russia from the point of view of psychology* [Chetvert' veka politicheskikh reform v Rossii s tochki zreniya psikhologii] // Political researches [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2015. N 1. P. 136–150. (rus)
6. Christensen T. & Laegreid P. *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate : 2001.
7. Easton D. A *Systems Analysis of Political Life*. New York : Wiley, 1965
8. Luhmann N. *Why Does Society Describe Itself as Postmodern?* // Cultural Critique (The Politics of Systems and Environments, Part I). Spring, 1995. N 30.
9. Lynn L. E. *Globalization and administrative reform: What is happening in theory?* // Public Management Review, 2001. 3(2). P. 192–193.
10. Pollitt C. & Bouckaert G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, 2004.
11. Sahlin-Andersson K. *National, international and transnational constructions of New Public Management*. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. P. 43–72. Aldershot : Ashgate, 2001.
12. Stone D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. N.Y. : W.W. Norton & Company, 2002.