DOI: 10.17117/na.2015.10.04.204

Поступила (Received): 13.10.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.10.04.204.pdf>**Беспалов С.В.****Административные реформы в странах постсоветского пространства: основные закономерности****Bespalov S.V.****Administrative reforms in the countries of the former Soviet Union: the basic laws**

По-настоящему комплексная административная реформа, включающая в себя изменение структуры центральных органов исполнительной власти и механизмов взаимодействия между ними (в особенности в государствах с сильной президентской властью) может иметь успех, лишь являясь частью более масштабной программы государственного строительства, как правило подразумевающей и проведение конституционной реформы

Ключевые слова: административная реформа, постсоветское пространство, Россия

Беспалов Сергей Валериевич

Кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ
г. Москва, пр. Вернадского, 82

A truly comprehensive administrative reform, including a change in the structure of central executive bodies and mechanisms of interaction between them (especially in countries with strong presidential power) can be successful only as part of a larger program of nation-building, as a rule implies and the constitutional reform

Key words: administrative reform, post-Soviet space, Russia

Bespalov Sergey Valerievich

Candidate of Historical Sciences, Leading Researcher
Russian presidential academy of national economy and public administration

Moscow, Vernadskogo ave., 84

Под административными реформами обычно понимается реформирование системы органов государственного управления и государственных учреждений, реорганизация государственной службы, а также изменение характера отношений органов государственного управления с обществом (включая предоставление государственных услуг). Проведение административных реформ в странах постсоветского пространства в последние 25 лет было обусловлено не просто необходимостью осуществления государственного строительства в бывших советских республиках, но и влиянием общемировых тенденций, связанных с кризисом государства всеобщего благосостояния, тектоническими общественными сдвигами в современном мире, где появление наднациональных институтов и развитие гражданского общества обусловили необходимость серьезной трансформации традиционной («веберовской») модели государственного управления.

Концепция New Public Management возникла как результат осмысления административных реформ, проведенных в конце XX столетия преимущественно в англосаксонских, а также скандинавских и некоторых иных странах. Рыночные механизмы, а также методы и технологии управления, характерные для бизнеса, были привнесены в систему государственного управления и оформлены в концепцию нового государственного менеджмента. Эту казавшуюся столь привлекательной модель постарались заимствовать многие другие страны, в том числе на постсоветском пространстве.

Однако административные реформы, проводившиеся в духе нового государственного менеджмента, даже в тех странах, где они проводились наиболее системно, последовательно, где, казалось. Существовали наилучшие предпосылки для имплантации этой модели, достигли лишь небольшой части тех целей, которые ставились реформаторами. Хотя до некоторой степени удалось сделать деятельность госаппарата более прозрачной для общественного контроля и подотчетной политическому руководству, реформы имели незапланированные последствия в виде эрозии этики государственной службы, снижения уровня внутренних связей в государственных структурах; кроме того, практически нигде не удалось сделать государственный аппарат более компактным и сократить бюджетные расходы на его содержание.

В странах постсоветского пространства в первой половине 2000-х гг. отдельные элементы нового государственного менеджмента были закреплены в нормативных правовых актах. Так, в России с принятием в 2005 году Концепции административной реформы новый государственный менеджмент становится, по мнению ряда специалистов, неофициальной идеологией реорганизации национальной системы государственного управления [1, с.7].

При этом элементы New Public Management в России и государствах ближнего зарубежья развивались в институциональной среде, не способствующей их укоренению (патерналистские настроения и др.). К тому же для большинства рассмотренных стран, за исключением. Пожалуй. Казахстана, дополнительное негативное воздействие оказало отсутствие четко спланированной, комплексной программы реформ в области государственного управления, фактическое исключение общества из процесса обсуждения направлений реформирования. Во многом именно поэтому многие направления реформы, в особенности «управление по результатам», до настоящего времени не дали эффекта. В то же время относительно результативной оказалась деятельность по регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; однако важно подчеркнуть, что в основе её лежат элементы не только NPM, но и «рациональной бюрократии» (соблюдение формальных правил, регулирующих деятельность управленческого аппарата). Хороший результат, особенно на региональном и местном уровне, дало внедрение элементов «модели участия». Наконец, повсеместно достигнут (хотя и не в равной степени) успех во внедрении ИКТ как в деятельность исполнительной власти, так и в систему оказания ею услуг для бизнеса и – особенно – населения.

Можно сформулировать следующие выводы и рекомендации:

– условием эффективности административных реформ является не столько демократичность политического режима, сколько степень его консолидации и связанная с этим способность осуществлять эффективное целеполагание, стратегическое планирование и обеспечивать последовательность реформ;

– по-настоящему комплексная административная реформа, включающая в себя изменение структуры центральных органов исполнительной власти и механизмов взаимодействия между ними (в особенности в государствах с сильной президентской властью) может иметь успех, лишь являясь частью более масштабной программы государственного строительства, как правило подразумевающей и проведение конституционной реформы;

– работе по оптимизации структуры органов исполнительной власти должно предшествовать осмысление их функций с последующей систематизацией и регламентацией. Данная работа может проводиться как путём инвентаризации имеющихся функций органов исполнительной власти с дальнейшим исключением избыточных и дублирующих (именно так действовала в 2003-04 гг. Комиссия Правительства РФ под руководством вице-премьера Б.Алёшина в России, однако её работа не была доведена до конца, а результаты востребованы лишь частично); так и «с чистого листа» – путём определения необходимых функций исполнительной власти, последующего сопоставления полученных результатов с перечнем имеющихся функций и, наконец, формулирования предложений по оптимальной структуре исполнительной власти. Без проведения такой работы реорганизация Правительства имеет мало шансов на успех;

– критически важным условием успеха преобразований является создание органа по управлению государственной службой с реальными полномочиями. Опыт Казахстана показывает, что реализация этой меры не является панацеей [2, с. 73]; создание такой структуры особенно затруднительно в странах, где Президент с его Администрацией и правительство являются двумя значимыми центрами принятия решений. Тем не менее создание такой службы представляется совершенно необходимой предпосылкой результативности реформ;

– одной из задач административной реформы должно стать создание нормативно-правовой базы и организационной инфраструктуры для использования проектных методов в управлении в тех случаях, когда управление на базе «рутинных процедур» невозможно (уникальные задачи, потребность в концентрации ресурсов на «прорывных» направлениях, необходимость решения задач с ограниченным временным горизонтом и т.д.)

– опыт стран СНГ (в особенности Украины и Молдавии) показывает губительность влияния политической конъюнктуры на проведение административных реформ. В ситуации, когда такие реформы становятся разменной картой в политическом противостоянии, даже наиболее тщательно спланированные преобразования обречены на провал – при таких условиях к реформированию администрации лучше вообще не приступать. Условием успешности административной реформы является наличие элитного консенсуса;

– при отсутствии необходимых предпосылок для проведения масштабной, комплексной административной реформы (сроки которой, кстати, не должны быть чересчур сжатыми), такого рода преобразования лучше не начинать, ограничиваясь реформированием административных процессов (бизнес-процессов в госорганах), внедрением новых технологий (в т.ч. ИКТ) деятельности органов исполнительной власти и межведомственного взаимодействия, совершенствованием оказания государственных услуг бизнесу и населению. Такие реформы, при всей своей «частичности», могут приносить вполне осязаемый результат и существенно повышать качество функционирования госаппарата.

Список используемых источников:

1. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010. 62 с.
2. Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. Астана, 2000. 186 с.

© 2015, Беспалов С.В.

*Административные реформы в странах
постсоветского пространства: основные
закономерности*

© 2015, Bepalov S.V.

*Administrative reforms in the countries of the former
Soviet Union: the basic laws*