



ния в российское законодательство стабильных, предсказуемых правил игры и единых подходов в применении механизмов регулирования внешнеэкономической деятельности.

Приведем конкретные примеры. Так, после заключения сделки по образованию «ТНК-ВР» на охрану труда, промышленную безопасность и охрану окружающей среды по пятилетнему плану на 2003–2007 гг. было потрачено 1,7 млрд долл. США без учета экологической составляющей расходов на проекты, которые развиваются «с нуля» в соответствии с совершенно новыми природоохранными требованиями. «ТНК-ВР» осуществила разработку новых экологических корпоративных стандартов, которые приближают экологическую практику компании к практике ВР в других странах. Основными задачами компании на 2003–2005 гг. были борьба с утечками из трубопроводов, повышение уровня утилизации попутного газа и очистка месторождений от загрязнения, накопленного за прошлые десятилетия хозяйствования (то есть еще с советских времен)<sup>10</sup>. В некоторых сферах, например, по требованиям к фрахтуемым танкерам корпоративные экологические стандарты «ТНК ВР» оказываются жестче действующего российского законодательства.

Таким образом, глобализация мировых процессов неизбежно влияет на развитие Российской Федерации в целом и экологическую политику в частности. Мы выделяем позитивное и негативное влияние, первое проявляется в следующих тенденциях: во-первых, иностранные ТНК привносят свою экологическую практику, что вынуждает отечественные компании развивать свою экологическую политику для повышения конкурентоспособности; во-вторых, желание России вступить в ВТО также оказывает положительный эффект на экологическую политику России, в частности на пересмотр экологического законодательства в силу влияния на него международного экологического права, зачастую более качественного; в-третьих,

иностранные инвестиции, поступающие в российскую промышленность, требуют экологических страховок от пагубного воздействия промышленности и в случаях аварийных ситуаций, что в свою очередь отчасти страхует саму природу от бездействия в непредвиденных ситуациях; в-четвертых, процессы глобализации объединяют различные политики государств, в том числе и в вопросе защиты экологии планеты, это отражается на экологической политике, в том числе и России, стремящейся занять достойное место в мире. Негативное влияние выражается в том, что в кратко- и среднесрочной перспективе иностранные инвестиции в Россию будут по-прежнему связаны с увеличением нагрузки на окружающую среду. Сценарии развития ситуации в отношении экологических последствий деятельности ТНК в России в значительной степени зависят от действий отечественной законодательной и исполнительной власти в сфере природоохранного регулирования, а также от макроэкономической и политической обстановки в стране.

#### Примечания

- <sup>1</sup> См.: Федоров Ю. // Pro et Contra. 1999. Т. 4, № 4. С. 22.
- <sup>2</sup> См.: Панда Times. 2005. Октябрь.
- <sup>3</sup> См.: Экономическая политика Федерального Центра. 2002. № 399. 3–9 июня. С. 6.
- <sup>4</sup> См.: Ярошинская А. // Экология и жизнь. 2008. № 5. С. 22.
- <sup>5</sup> См.: Коммерсант Daily. 2005. 22 марта. С. 20.
- <sup>6</sup> См.: Герасимчук И.В. // Экологический вестник России. 2008. Май. С. 7.
- <sup>7</sup> Там же. С. 10.
- <sup>8</sup> См.: Коммерсант Daily. 2005. 26 окт.
- <sup>9</sup> См.: Бюллетень иностранной и коммерческой информации. 1998. № 143. С. 4.
- <sup>10</sup> См.: Панда Times. 2005. Июнь. С. 7.

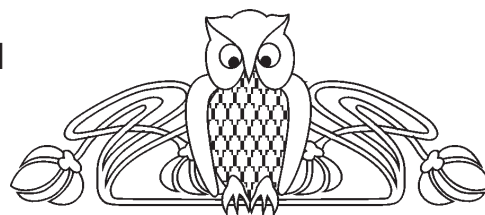
УДК 342.5

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Н.Н. Юрченко

Кубанский государственный университет, Краснодар  
кафедра госполитики и госуправления  
E-mail: nnyurchenko@mail.ru

В статье идёт речь о проблемах и противоречиях реформирования административной системы в современной России. Анализируются плюсы и минусы различных концепций государственного управления в контексте административной реформы. Особое



внимание уделяется проблеме эффективности функционирования административного механизма и необходимости создания взаимодополняющих теоретических моделей государственного управления.

**Ключевые слова:** политология, государственное управление, административная реформа, модели эффективности государственного управления.



## Theoretic-Methodological Aspects of Politological Research of Administrative Reform in Modern Russia

N.N. Yurchenko

The paper discusses the problems and contradictions of the reform of administrative system. The article analyses pluses and minuses of different concepts of public management. Special place takes problem of effectiveness of work of administrative mechanism and necessity of construction supplementing theoretical models of public management.

**Key words:** political science, public management, administrative reform, models of effectiveness of public management.

Наука о государственном управлении стала ещё одним достижением в комплексе политических наук. Долгое время внимание политических мыслителей было направлено на изучение природы государства, правильных и неправильных форм правления, устройства правительства, сути и места верховной и народной власти<sup>1</sup>. Они рассуждали о величии смысла, лежащего в основе правления, и высоких задачах, которые ставятся человеческой природой и человеческими ценностями и целями и составляют предназначение правительства. Много внимания уделялось поиску идеального устройства государства, удовлетворяющего всем вызовам времени и привилегированного субъекта истории, чтобы возложить на него всю ответственность за происходящее перед нынешним и будущим поколениями. В теории и на практике противостояли друг другу монархия и демократия, олигархия и многопартийность. Главный вопрос заключался в том, кто будет писать закон и каким он будет. Для политической современности более актуальной стала проблема – как закон будет проводиться в жизнь научными методами, без проволочек и в кратчайшие сроки, что обеспечит эффективность государственного управления. Если ранее этот аспект считался практической деталью, которая может быть улажена рядовыми чиновниками, когда учёные договорятся об общих принципах управления, то теперь именно эта проблема стала активно изучаться, особенно в период современной административной реформы<sup>2</sup>, которая в корне меняет не только практику государственно-административного управления, но и саму философию административной деятельности.

Реформирование государственного управления в период с середины 1980-х и по настоящее время охватило не только Россию, но и весь мир. Это обусловлено целым рядом причин, среди которых следует назвать, в первую очередь, глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного общества. Смена технологических парадигм, как правило, сопряжена с трансформациями инструментов управления, и прежде всего госуправления. Например, американские политологи выявили, что реформы госслужбы в США совпали по времени

с новыми технико-экономическими парадигмами и длинными экономическими волнами<sup>3</sup>. По сути, именно они являются первопричиной разработки новой модели отношений правительства с гражданским обществом. Формирование в последней четверти XX в. инфраструктуры информационного общества определило постепенный переход от иерархической системы управления к сетевому принципу. Актуальным стал вопрос о функциях государства. Известно, что в течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства: государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг, приоритет в производстве которых остаётся за ним; «малозатратное государство», предполагающее решение общественных проблем частным сектором и ограничивающее свою роль выполнением основных задач; «государство – партнёр по переговорам», которое выполняет роль посредника между бизнесом и обществом. Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ госуправления по модели Нового государственного управления (НГУ – New Public Management)<sup>4</sup>, согласно которой задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии, а между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование инновационного развития.

Реформирование по модели New Public Management предполагает делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам и приход в сферу государственного управления свойственных рынку принципов и категорий (расчёт затрат, издержки, конкуренция). Вместо гегелевского сосредоточения мирового разума и творца истории государство предстаёт как организация, регулирующая и обеспечивающая процесс оказания услуг гражданам. Проблема состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами.

Модель «активизирующего государства» предполагает построение и изучение государства в четырёх измерениях:

- государство как гарант обеспечения производства и предоставления услуг;
- институт, определяющий рамки общественной активности и создающий условия гражданам для решения проблем;
- институт надзора за общественной и экономической деятельностью;
- производитель работ и услуг для общества, если это диктуют, например, вопросы безопасности или если государство может это сделать



с меньшими затратами, чем другие производители.

Анализ опыта реформ в Европе и США по модели *New Public Management* показывает, что были достигнуты следующие цели: сокращение госаппарата, снижение расходов на его содержание, обеспечение прозрачности, гибкости, эффективности функционирования системы управления, расширение сферы и качества использования меритократического принципа в карьерном продвижении управленцев<sup>5</sup>. Однако сопровождалась она целым рядом издержек. Так, в Великобритании и США выявились противоречия между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой её реорганизации на рыночной основе. В Германии отмечался рост бюрократизма, значительное сокращение кадров при одновременном сокращении государственных услуг, также имело место ослабление легитимности госслужбы, утечка квалифицированных кадров из госсектора и падение общего престижа государственной службы. По сути, речь идёт о разрушении идентичности института государственной службы и, прежде всего, этики: переход от ценностей гражданственности, равенства, представительства, ответственности и нейтральности к ориентации на потребителя, соревновательности, менеджеризму и фактическому неравенству граждан в качестве потребителей услуг. Утрачиваются традиционные принципы ориентации на интересы общества, что существенно понижает общественное доверие к госслужбе и может, в конечном счёте, инициировать кризис легитимности последней. Это заставляет вернуться к вопросу об эффективности, как одной из основных целей реформирования.

Эффективность в социальных системах – многосоставное и многоплановое явление. Учитывая постоянное расширение формулировок политического и государственного управления, критерии эффективности, как основного свойства управленческой системы и фактора осуществления этого процесса, формулируются весьма затруднительно. Можно ли в принципе создать такую универсальную модель эффективности с учетом того факта, что универсальное начало отсутствует в самом государственном порядке? Или же имеет смысл развивать методологию решения этого вопроса на уровне создания взаимодополняющих теоретических моделей.

Современная административная реформа в России включает в себя несколько моделей управления: формирование структур управления и чиновничества, подчинённых рациональному функционированию на основе права и регламентов, соответствует рационально-бюрократической модели; оценка деятельности по результатам, бюджетирование с учётом задач, ориентация на потребителя государственных услуг, элементы конкуренции и конкурсная система отбора кадров соответствуют концепции *New Public Manage-*

*ment*; принцип открытости и ответственность перед гражданским обществом соответствует модели демократического управления. Но этого недостаточно, чтобы обеспечить реализацию всех заявленных направлений административной реформы и встаёт новый вопрос о «способностях» государства к реформированию<sup>6</sup>. Проанализируем показатели, иллюстрирующие общие подходы к эффективности государственного управления, трансформирующиеся административной реформой на современном этапе. Формулировки задач указывают на дальнейшее построение строго иерархизированной системы управленческого аппарата, соизмеряющей решения с константными целевыми установками. Следовательно, разработчики руководствовались системой преемственности, однако в этой модели не хватает динамики принимаемых решений, не учитывается креативность управленцев, нет трансформации целевого и ценностного полагания в соответствии с изменяющимися условиями внешней среды. Эффективность инкорпорирована не как имманентно присущий системе фактор, а в качестве движущей силы для развития. Система мониторинга эффективности, основанная на западных моделях интегративных показателей, не соответствует жесткой системе управления, которая обеспечивает константность целевых и ценностных установок акторов системы государственного управления и должна быть пересмотрена, так как может показать прямо противоположные результаты<sup>7</sup>.

Взаимодополняющая модель эффективности государственного управления должна быть ориентирована на открытость; способность реализовать в рамках государственного управления публично заявленные цели и ценности, не исключая их трансформацию, а также динамику внутренних целевых и ценностных установок управленческих команд, которые разворачиваются в методиках расширенного понимания эффективности; наличие сетевых взаимодействий между различными уровнями внутри административной структуры и внешними по отношению к ней, адекватность и реалистичность оценки ситуации, что, по сути, представляет собой требования формирования и управления целевыми и ценностными установками; стабильность функционирования политической системы в динамике изменчивости политического процесса.

Рассмотренный подход к оценке эффективности государственного управления не является исчерпывающим, но он позволяет учитывать проблемы бюрократического типа управления и способствует обеспечению безопасности развития государства в целом.

Совершенство бюрократической модели в теории Вебера и несовершенство её на практике не позволяет найти стимулы для выхода за рамки рационализма внутри системы. Следовательно, закрытость оной ограничивает её эффективность и устойчивое развитие с учётом требований со-



временного общества. Проект административной реформы предполагает налаживание постоянного взаимодействия между органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества. Процесс реформирования всегда самый сложный для обеспечения безопасности системы, поэтому чем скорее административная реформа будет осуществлена, тем меньшее количество угроз сможет перейти из разряда возможных в реальные.

Проблемам становления российской государственности и, в частности, ценностной составляющей посвящены материалы постоянно действующего семинара «Миропознание и миростроительство (ценности, знание, действие: генезис и динамика форм)». В развернувшейся дискуссии прозвучали оценки роли России, которая экономически используется окружающим миром, но культурно им отторгается<sup>8</sup>, в связи с чем актуализируется проблема оригинального национального российского проекта в контексте модернизации Российского государства в условиях глобализации. Особенно остро ставится вопрос о ценностных ориентирах. Как известно, проблематика ценностей была внесена в политическую науку именно Максом Вебером. Согласно его теории, любой человеческий акт признаётся осмысленным в соответствии с ценностями, в русле которых устанавливаются нормы поведения людей и определяются их цели. Высшая ценность для государства – это сохранение нации, социокультурного уклада. Для России в данный момент проблемы и задачи самосохранения социума и упрочнения его положения в мире могут быть обеспечены выверенной политикой государства. Реализация этой функции обусловлена самосохранением самого государства – социального института, оказавшегося под угрозой распада в глобализирующемся мире. Таким образом, суть реформы заключается не только в изменении методов администрирования, но и в коренной перестройке стиля управления, в характере взаимоотношений элиты и общества. В поиске

эффективных форм взаимодействия субъектов и объектов госуправления заключается основная направленность социальных изменений, которые бы не разрушали политическую систему, а, напротив, скрепляли её элементами ценностными установками, признаваемыми гражданским обществом, что и будет способствовать обновлению российской государственности.

#### Примечание

- 1 См.: Платон. Государство // Соч.: В 3 т. М., 1971. Т. 3; Аристотель. Политика // Соч.: В 4 т. М., 1993. Т. 4; Макиавелли Н. Государь // Избранные произведения. М., 1982; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные сочинения. М., 1990; Гоббс Т. Левиафан // Избранные произведения. М., 1991. Т. 2; Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6.
- 2 Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. // www.government.ru. С. 8.
- 3 См.: Кил Л., Элиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М., 1999. С. 58–59, 61.
- 4 См.: Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления. С. 8–94.
- 5 См.: Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003. С. 88–89, 94.
- 6 См.: Сморгунев Л.С. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению. М., 2007.
- 7 См.: Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России // Политанализ.ru, <[http://www.politanaliz.ru/articles\\_568.html](http://www.politanaliz.ru/articles_568.html)>
- 8 См.: Миропознание и миростроительство (ценности, знание, действие: генезис и динамика форм). М., 2007.