

Л. В. Сморгунов

доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского государственного университета

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: АВТОНОМИЯ ГОСУДАРСТВА И ЕГО СПОСОБНОСТЬ К УПРАВЛЕНИЮ

L. Smorgunov

ISSUES OF MODERN STATE ADMINISTRATION IN RUSSIA

The paper is based on the report delivered by L. Smorgunov at the science seminar "Issues of Modern State Administration in Russia" which was organized in Moscow by the Center for Problem Analysis and State Administrative Project-Making in March 2007. The author suggests a whole number of original solutions and conclusions concerning the prospects of development of state administration with regard to the measures taken within the framework of the administration reform. First of all the change of essence of state as the expo-

nent and representative of public interests is dealt with. In this connection the paper dwells upon status features of presidency and parliamentarianism, dialectics of development of executive power, capability of state to perform its regulatory functions with respect to national economy and society at large. The issues of bureaucracy, civil service, and democratic administration which in general is represented by openness of state administration and its accountability to civil society are covered.

Система государственного управления в современной России формировалась в 90-е гг. XX в. в процессе эволюционного перехода от советского типа к постсоветскому. На этот процесс самое активное воздействие оказали многие факторы, связанные с разрушением Советского Союза (декоммунизация и десоветизация управления, формирование основ демократического правового государства), приватизацией и формированием рыночных отношений (изменение структуры и состава функций государственного управления, определение пределов его интервенции в экономическую область), реформированием федеративных отношений (два уровня системы государственного управления). Немаловажное значение имело также и то обстоятельство, что процесс становления нового государственного управления в России осуществлялся с разной степенью интенсивности в рамках «волнового режима» демократизации, создания политических партий, конкурентной борьбы при процессе подготовки и проведения выборов. Вплоть до 2003 г. этот процесс происходил, скорее, стихийно, без какой-либо серьезной предварительной стратегии и планирования, хотя попытки прогнозировать эти процессы, конечно, были.

Вместе с тем сложившаяся система государственного управления в целом отражала особенно-

сти становления новой российской государственности, рыночных отношений и процесса перераспределения собственности. Можно сказать, что основной характеристикой этой системы выступала слабая институциональная автономия в условиях острого конфликта интересов, связанных с перераспределением собственности и борьбой за позиционную власть в государстве. Этим в целом определялась и невозможность проведения широкой административной реформы, хотя стремление к ней было проявлено, особенно во второй половине 90-х гг.

Современная административная реформа (2003—2005, 2006—2008 гг.) происходит в иных условиях: очевидно соединение институциональной самостоятельности государственной власти с ее административной способностью и ориентацией на публичные интересы. Вместе с тем возникает ряд проблем, касающихся сочетания принципов административной реформы и общей тенденции развития государства и политической системы.

Особенность развития российского государства 90-х гг. XX в. заключается в том, что в результате идеологии «ограниченного государства», практики конфликтной борьбы частных интересов за власть государство теряло свою субъектность как выразителя и представителя публичных интересов. Публичная кооперация и долговременное взаимодействие, базирующиеся

на взаимности и доверии, утрачивали свое значение как условий достижения публичного блага. Наоборот, государство, «приватизированное» частными интересами, создавало благоприятные условия для занятия так называемой позиционной власти, дающей преимущество в определении правил и сроков действия, а значит, и возможностей получить, в конце концов, весь «выигрыш».

Приватизированное государство, возникая в условиях институциональной слабости государственной власти, снижения ее способности к управлению при распределении собственности и установлении прав на собственность, попадает в зависимость от частных, узко понятых и местных интересов, теряет перспективу и ослабляет общественную самоорганизацию, препятствуя сильным коллективным действиям. В 90-е гг. XX в. в период первой и второй волны приватизации российское государство оказалось слабым, а его институциональная автономия, в конце концов, была подорвана связями с крупным финансовым бизнесом. Можно согласиться также с тем, что «негативные последствия чрезмерно высокого влияния корпоративных структур на государство усиливает тот факт, что «приватизированными» в 90-е гг. XX в. оказались не только институты государства, но и важнейшие институты гражданского общества: СМИ, политические партии, профсоюзы и т. д.¹ В те же 90-е гг. чрезвычайно высокой была степень влияния ведущих корпоративных структур в российском парламенте — институте, являющемся ключевым механизмом, связывающим общество и власть. Квазиавтономной государственной силой выступила президентская власть, отчасти как реакция на слабость государства, отчасти как неотъемлемый элемент конфликта государственной автономии с приватизированным государством.

Четко просматривался и режим суперпрезидентства. Хотя Президент по Конституции РФ не относится ни к одной из ветвей власти, его управленческие функции достаточно широки. Если говорить о форме государственного правления, то Россия — это, скорее, полупрезидентская (смешанная) республика, в которой правительство ответственно и перед президентом, и перед парламентом. Российская Конституция 1993 г. ограничила влияние парламента (его нижней палаты — Государственной Думы) на формирование правительства его согласием на утверждение главы кабинета и правом рассматривать вопрос о доверии правительству. Право определять систему органов исполнительной власти, назначать и смещать членов правительства является прерогативой Президента. С согласия Совета Федерации Президент РФ имеет право назначать членов

Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного судов РФ, с согласия Государственной Думы — главу Банка России. Важным правом Президента РФ является издание таких нормативно-правовых актов, как указы по любому предмету, если они не противоречат действующему законодательству. Это право Президента в условиях отсутствия многих законов в переходный период расширяло политико-административные возможности главы государства, что привело к концентрации политико-административной власти в руках Президента РФ.

Если концентрация политико-административной власти все же опиралась в той или иной мере на конституционные нормы, то ряд политических процессов середины 90-х гг. прошлого века привел к тому, что реальная власть в государстве все более и более отдалялась от сферы конституционных институтов и сферы права. Ослабление экономических позиций государства (приватизация) и стремление новых крупных собственников непосредственно влиять на все стороны деятельности государственной власти привело к формированию так называемого олигархического правления и его тесной связи с некоторыми институтами государства, прежде всего, с институтом президента. Возникла система политического управления, получившая наименование «семья». Неформальные отношения стали все более характерны и для системы политико-административных отношений между руководством субъектов Федерации и центральной властью, а также на уровне органов государственной власти субъектов Федерации — так называемые кланы. Отсюда следует вторая важная характеристика суперпрезидентства — *приоритет неформальных правил над формальными и развитие в политико-административной системе патрон-клиентских отношений.*

Государственное управление в связи с концентрацией власти в руках Президента РФ в институциональном плане стало характеризоваться усилением тенденции к дублированию государственных органов и переплетению политико-административных функций. «Институциональный избыток» государственного управления также относится к признакам суперпрезидентства. Наиболее отчетливо это выразилось в формировании такой структуры, как Администрация Президента РФ. Многими аналитиками отмечалось, что этот президентский аппарат, созданный, по идее, для обеспечения деятельности Президента, стал превращаться в самостоятельную структуру, выполняющую политико-административные функции и дублирующую конституционные органы государственной власти, особенно Правительство РФ. Указом Президента РФ от 2 октября

¹ См.: Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. С. 332—333.

1996 г. № 1412 было утверждено Положение об Администрации Президента РФ, в котором она относилась к государственным органам, выполняющим ряд функций, которые выходили за рамки конституционных норм. По этому поводу Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности данного указа. Хотя впоследствии в само Положение были внесены изменения, позволившие Конституционному Суду РФ принять Определение от 29 мая 1997 г. № 55-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности упомянутого Указа Президента РФ, тем не менее в политическом смысле оставалось много вопросов относительно прерогатив этого государственного органа. В целом институциональный избыток государственного управления стал связываться не только с ролью президентских структур, но и развитием всей системы государственного управления, что приводило к росту управленческого персонала, появлению избыточных функций и структур. Уже в конце 90-х гг. прошлого века отмечалось, что неопределенность функций некоторых управленческих органов, их дублирование создает сложность и увеличивает размытость процесса государственного управления и принятия управленческих решений, а следовательно, делает эту систему непрозрачной и создает трудности для определения ответственности за принятые решения.

И, наконец, сложившаяся система суперпрезидентства снижала роль Правительства РФ как самостоятельного органа исполнительной власти в стране, особенно в отношении выработки политики и принятия политических решений. Фактически *правительство становилось «техническим» органом* по реализации политических заданий Президента РФ. Таким образом, нарушался принцип разделения властей, предполагавший самостоятельность исполнительных органов федеральной государственной власти в вопросах формирования и реализации политики в соответствии с присущими им полномочиями и уровнем компетенции. Такое правительство нарушало баланс властей и создавало сложности в государственном управлении публичными делами, а гипертрофированная ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ снижала его потенциал и инновационные возможности.

На региональном же уровне начали складываться региональные политико-экономические кланы. «Парад суверенитетов» начала 90-х гг. прошлого века, а затем, в середине 90-х гг., правовое оформление ассиметричной федерации как результат политики заключения двухсторонних договоров о распределении полномочий между

органами государственной власти федерации и субъектов Федерации, привели к тому, что местные политические элиты получили значительную самостоятельность как в своих регионах, так и на уровне Совета Федерации. Взаимная конвертация власти и капиталов на региональном уровне, обусловленная в определенной степени характером приватизации государственной собственности, непрозрачностью финансовых потоков, недостатками налогового законодательства, экономическими региональными преференциями и т. д., привела к формированию на уровне регионов политических кланов. Как свидетельствует один из известных исследователей региональных элит А. В. Понделков, в Нижегородской и Ростовской областях в 1993—1997 гг. произошла так называемая административная стабилизация, когда из аморфного окружения губернаторов выделяется группа «преданных сторонников», профессионально образованных (в сфере экономики, бизнеса, банковского дела) и готовых следовать его политической воле². Политические кланы в республиках обрастают национально-племенными отношениями и вместе с собственниками превращаются в консолидированные политико-экономические властные группы, сцепленные взаимными интересами и неформальными нормами отношений, часто не только снижающие роль нормативно-правовой регуляции, но и доходящие до прямого их искажения.

Приватизированному государству и режиму суперпрезидентства в целом соответствовало и состояние государственной службы. Несмотря на многочисленные попытки привести государственную службу в соответствие с принципами демократического правового социального государства, она по сути дела до сих пор остается подчиненной корпоративному служению «государству и власти», а не обществу. Это было отмечено еще в Послании Президента РФ Б. Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ в 1997 г. Замкнутость, кастовость государственной службы создавали условия для круговой поруки и снижения ответственности за принятые решения. О том, как широко распространились эти отношения в системе государственного управления, свидетельствуют данные многочисленных социологических опросов россиян и самих государственных служащих. По данным профессора М. Н. Афанасьева, до 90% служащих в своей служебной практике регулярно отклоняются от официальных стандартов и правил; 25% ответили, что эти правила для многих из них являются несущественными; 60% опрошенных вообще не верят в возможность работать по правилам. Продвижение по службе, по их мнению, в значительной мере определяется лич-

² См.: Понделков А. В. Политико-административные элиты России. Ростов н/Д: Изд. СКАГС, 2005. С. 223.

ными отношениями и патронажем, а также поддержкой вышестоящего начальства и бизнеса³.

В 90-е гг. прошлого века по мере развития системы стали проявляться и другие недостатки государственной службы: тенденция старения, падения престижа, диспропорциональность между федеральной и региональной госслужбой, несоответствие квалификации служащих занимаемым должностям и др.⁴

Известно, что идеи реформы в системе государственного управления вызревали постепенно и в разные периоды выражались с разной степенью отчетливости. Для государства и тех политических элит, которые в меньшей степени были связаны с финансовым капиталом, задача политико-административного преобразования России фактически сводилась к трем составляющим: 1) усиление политико-административной *автономии государства*, его независимость от частных социетальных интересов, будь то интересы корпораций, отдельных экономических групп или региональных политико-экономических кланов; автономия государства позволяла самостоятельно формулировать государственно-публичную политику; 2) повышение уровня политико-административных *способностей государства* осуществлять цели государственной политики, выполнять свои регулирующие функции по отношению к национальной экономике и обществу; способности государства позволяли осуществлять цели более эффективно и качественно; 3) придание развитию экономики, общественным процессам и жизнедеятельности самого государства *ориентации на интересы народа*, на обеспечение прав и свобод личности.

Перечисленные составляющие политико-административных преобразований тесно взаимосвязаны между собой и имеют много точек пересечения. Ясно, что «диктатура закона», «равноудаленность олигархов от власти», система «навязанного консенсуса», «вертикаль власти», введение системы федеральных округов и изменение порядка формирования такого института, как высшее должностное лицо субъекта Федерации (вместе с новым порядком формирования Совета Федерации) и др., все это относилось к осуществлению первой задачи — усилению автономии государственной власти. В определенной мере реализации этой цели способствовал режим суперпрезидентства, сформированный в предыдущую политическую эпоху, хотя в ходе политической трансформации этот режим сам подвергся изменениям. Представляется, что основной тенденцией здесь выступила рационализация президентской власти, включающая и правовую определен-

ность, и рациональную мотивацию к кооперации, и функциональный технократизм. Ориентация на интересы народа выразилась наиболее очевидно в целях формирования «национально ориентированного бизнеса», в политике национальных проектов и программ.

Что касается административной реформы 2003—2005, 2006—2008 гг., то ее замысел и основные задачи в целом сводятся к *добавлению способностей государства к государственной автономии с целью повышения влияния публичных интересов на государственную политику*.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» в качестве основных приоритетных направлений административной реформы определены:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В свою очередь Федеральная программа «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336, была направлена на повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизацию затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

Следует сказать, что формирование основных целей и задач реформы государственной службы предшествовало административной реформе органов исполнительной власти и бюджетной реформе, ориентированной на переход к методу финансирования деятельности по результатам. Поэтому в дальнейшем, особенно на втором этапе административной реформы (2006—2008 гг.), сью-

³ См.: Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Центр конституционных исследований, 1997. С. 225—226, 228—230.

⁴ См.: Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РОССПЭН, 2007. С. 80—81, 423—426.

да был включен ряд целей, связанных с процессом стимулирования административной деятельности на основе конкуренции, оценки качества и результативности деятельности, повышения профессиональной квалификации.

Концепция второго этапа административной реформы (2006—2008 гг.) принципиально не меняет ее общей направленности, хотя и включает несколько значимых дополнительных компонентов — управление по результатам, стандартизация государственных услуг и административные регламенты, антикоррупционные меры, эффективность взаимодействия органов исполнительной власти и общества, модернизация системы информационного обеспечения исполнительной власти. Второй этап реформы ориентирован на ее проведение в субъектах Федерации.

Оценивая административную реформу в целом, следует сказать, что она является сочетанием элементов трех административных идеологий. В ней есть то, что относится к идее *рациональной бюрократии*, т. е. формированию структур управления и чиновничества, подчиненных рациональному функционированию на основе права и регламентов. Это направление является, пожалуй, решающим, что связано с борьбой против неформальных норм в административной деятельности, стремлением к ее большей организованности и упорядоченности, усилением подотчетности и контроля, единства государственного управления. Второе направление стимулировано *новым государственным менеджментом*, идеология которого базируется на признании возможности использования механизмов бизнес-менеджмента в публичном управлении⁵. Здесь российская реформа использует лишь некоторые элементы, такие, как оценка деятельности по результатам, бюджетирование с учетом задач, ориентация на потребителя государственных услуг, элементы конкуренции при выборе поставщика государственных услуг, конкурсная система найма на государственную службу. Третье направление включает идеи *демократического управления*, которые в общей форме представлены принципом открытости государственного управления и его ответственности перед гражданским обществом.

В принципе российская административная реформа в отношении сочетания различных методологических моделей публичного управления — бюрократической организации, экономического неоинституционализма и теории сетевого управления — не отличается от общей направленности

административного реформирования в других странах после кризиса универсалистской модели нового государственного менеджмента⁶. В США сегодня заговорили о недостатках как минималистского подхода к государству (неоконсерватизм), так и позитивистского (новый государственный менеджмент). Речь здесь идет, скорее, о прагматическом подходе, ориентированном на политические цели — преодолеть разрыв в способности государства управлять в новых условиях внутренней и международной политики. Такое государство здесь называют неадминистративным, оно включает в себя многие составляющие организации, деятельности, культуры и намерений, почерпнутые из различных теоретических конструкций⁷. Й. Олсен — известный норвежский исследователь проблем публичного управления и один из пионеров неоинституционализма — также фиксирует многообразие внутри национальных административных реформ и говорит о необходимости обновленного подхода к теории бюрократии в условиях сочетания бюрократической организации, эффективного управления и сетевого демократического участия: «Бюрократическая, рыночная и сетевая организации обычно рассматриваются в качестве альтернативных, основанных, соответственно, на иерархической власти, конкуренции и кооперации. С аналитической точки зрения, они являются различными механизмами достижения рациональности, подотчетности и контроля, мобилизации ресурсов и согласия, организации обратной связи с обществом. В современных плюралистических обществах с разнообразными критериями успеха и различным пониманием причин невероятно, чтобы публичное управление организовывалось на основе одного принципа. Администрация, которая одновременно должна справляться с противоречивыми требованиями и стандартами, сбалансировать систему координации и легитимизировать организационно и технологически разнообразие, вероятно, требует большей сложности, чем это может обеспечить единственный принцип»⁸.

Данный плюрализм концептуальных установок, относящихся к административной реформе в России (и не только здесь), свидетельствует о более сложных представлениях о современном государстве, чем это заложено в холистском подходе к государственному управлению. Зачастую критика современного российского государства, представленная в концепциях «корпоративного

⁵ См. подробнее: Государственная политика и управление. 2007. С. 355—358.

⁶ См.: Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. Vol. 16. № 4.

⁷ См.: Durant R. Whither the Neoadministrative State? Toward a Polity-Centered Theory of Administrative Reform // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. Vol. 10. № 1.

⁸ Olsen J. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. Vol. 16. № 1. P. 16.

государства», «бюрократическо-экономических кланов», «авторитарно-бюрократического государства» и т. п., хотя и опирается на некоторые оценки реальных процессов и механизмов политико-административного управления, однако не учитывают дифференциацию функций, задач и систем государственного управления в настоящее время. «Единство власти», «единство управления» отнюдь не означают одного режима государственного управления применительно к различным его функциональным сферам. С точки зрения теории государственного управления одно и то же государство применяет к различным сферам своего управления различные способы и методы планирования, координации, контроля. Чиновничество в этом отношении не едино, и в одном органе государственного управления часто сосредоточены различные виды управленческой деятельности.

Общая недифференцированность административной реформы по функциям и задачам порождает проблемы и сегодня создает немалые трудности. В целом можно выстроить некоторую традиционную для структурно-функционального подхода цепочку факторов и условий административной организации, которая так или иначе выражена в построении административной реформы: общество — политические цели — административные функции — административная структура — государственная служба — услуги — общество. Проблема функций находится в центре административной реформы. Известно, что в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции федеральных органов исполнительной власти, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868 функций. На втором этапе регулирования функций остается важнейшей задачей реформы. Исходя из функций, строится система и структура органов исполнительной власти на уровне Федерации и субъектов Федерации. Реформа государственной службы также подчинена эффективной реализации государственных функций. Функциональный подход является понятным, а административные функции достаточно хорошо поддаются регламентации. Но, по сути, российская административная реформа в отношении функций и их реализации содержит три реформы⁹ (с разной степенью проработанности): реформу государственного администрирования, реформу управления государственной собственностью и реформу управления предоставлением государственных услуг. Вне рамок административной реформы фактически осталась проблема государственного корпоративного управления.

Если иметь в виду эти три реформы, то тогда становится понятным акцент, который делается на *административном государстве*, в основе которого лежат идеи правового государства и рациональной бюрократии, *государстве-собственнике*, определяемом экономическим подходом к управлению собственностью (имуществом), принципом оценки управленческой деятельности по результатам, рациональным использованием бюджетных средств и *государстве публичных услуг*, где установки на качество и эффективность являются решающими. Все это, естественно, находится в тесном взаимодействии, но не видеть различия режимов управления, связанных с различием видов деятельности, нельзя. Этот подход к государственному управлению с функционалистских позиций требует дополнения, так как административная реформа в том аспекте, о котором говорилось выше (повышение способности государства осуществлять управление), может быть успешно реализована (т. е. в интересах общества), если действительно достигнута автономия государства по отношению к любым частным интересам.

Критика современного российского государства как корпоративного, в котором объединяются интересы бюрократии и крупного бизнеса (теперь уже промышленного), довольно популярна. «Корпоративизм» здесь понимается как захват государственной политики интересами корпораций, в прямом или непрямом сговоре с которыми находится бюрократия. Одни критики указывают на всеобъемлющий характер данной системы, другие говорят о сложившейся подсистеме, которая доминирует, но фатально не предопределяет будущее российской политики. Если принять данную концепцию, то следует говорить о том, что административная реформа затронула лишь поверхностные слои управления либо просто рационализировала власть корпоративного государства. Многие черты экономической и политической действительности России дают основания для подобных подозрений. Назовем здесь такие явления, как непрозрачность отношений в сфере крупной собственности, неопределенность института представительства государства в корпорациях с государственным участием, крупные коррупционные скандалы и коррупция как явление в органах власти и управления и ее масштаб, заявления некоторых государственных деятелей о приоритете в развитии крупных корпораций и непринятие во внимание необходимости развития среднего и мелкого бизнеса, увеличение представительства бизнеса в органах власти и

⁹ Функциональные обзоры, проводимые в связи с административной реформой, классифицировали функции по пяти основным направлениям: стратегические; координация, надзор и контроль; услуги, финансово-организационное обеспечение; регулирование. Этот подход не учитывает специфику видов управленческой деятельности государственных органов.

управления и т. д. С другой стороны, представители крупного бизнеса часто предъявляют претензии государственным органам власти и управления, связанные с чрезмерным влиянием, неопределенностью правовой базы, некомпетентностью управления представителей и др. В этой связи два момента могут быть особо отмечены.

1. По-видимому, сложные и неоднозначные отношения власти и бизнеса могут быть проинтерпретированы с точки зрения не «корпоративного государства», а «государственного корпоративизма»¹⁰ как системы, при которой *государство является важнейшим конституирующим элементом отношений между группами интересов и политикой*. В таком случае не государство захватывается корпорациями, т. е. как в 90-е гг. прошлого века становится «приватизированным государством», а группы интересов, прежде всего, крупный бизнес, вынуждены вступать с государством в кооперацию на условиях одобрения их государством и включения их интересов в политику в обмен на решение общегосударственных задач.

2. Важным в этом случае представляется формирование *системы государственного корпоративного управления со стороны государства и системы отношений с государством со стороны бизнеса*, т. е. повышение институциональной способности государства управлять рыночными отношениями. Необходимо дополнить административную реформу реформой управления отношениями «власть-бизнес», т. е. сделать эти отношения прозрачными и определенными, поставленными под власть закона и гражданского общества.

Присутствующая в современном российском политическом процессе идея «функционального государства» базируется на принципе разделения между политикой и управлением как некоторыми функциональными задачами государственных органов. В этом случае государственное управление понимается как исполнение политических задач и ограничено рационализацией своих функций. И государственная власть, и органы управления так или иначе формируют свою политику и деятельность, исходя из предпосылки функциональности. Если это так, то государство не может не фиксировать свою функционалистскую природу во всеобщих безличных структурах, одной из которых в данном случае может выступать бюрократия. Сегодня вновь возрождается интерес к этой модели управления¹¹.

В принципе бюрократия способствует снижению транзакционных издержек, создавая устой-

чивые и предсказуемые институциональные условия. Однако уже Р. Мертон — один из классиков структурного функционализма — отмечал, что функционально наилучшее решение не является всегда политически или культурно осуществимым и *vice versa*, т. е. бюрократия как рациональное функционирование государственного управления не может претендовать на политическую эффективность по существу, если не иметь в виду более общую систему отношений, в которую она встроена. Следовательно, бюрократия эффективна в общественном смысле, если она подчиняется общественным целям, а не является доминирующим механизмом управления. Бюрократия в демократическом государстве и бюрократия в авторитарном государстве будет порождать разный результат. Ее действенность определяется политически заданными целями и политическим окружением. Следовательно, бюрократический элемент административной реформы только в связи с ее другими составляющими может породить желательный эффект¹². Как подчеркивают теоретики нового институционализма, бюрократический тип координации взаимодействий может выходить за сферу своей применимости, но тогда он приводит, скорее, к дисфункциям и издержкам.

Заслуживает также внимания соотношение **концепции «governance» и проблем государственного управления**. Общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т. е. вырабатывать социально значимые решения.

В противовес привычной практике публичного управления, основанной на иерархии и предполагающей неукоснительное выполнение приказов,

¹⁰ К теории корпоративного государства примыкает концепция солидаризма, которая так или иначе воспроизводится в современном российском политическом спектре евразийством и консерватизмом. В общественном сознании одни исследователи фиксируют доминирование солидарности, основанной на распространенности в обществе сетей вынужденного доверия, другие говорят о предрасположенности населения к солидарной идентичности коммунитарного свойства. В любом случае социология со всей определенностью фиксирует солидаристские установки.

¹¹ См.: *Tiihonen S. From Governing to Governance. F Process of Change. Tampere: Tampere University Press, 2004. P. 228—229.*

¹² *Olsen J. Op. cit. P. 18.*

главными параметрами новой концепции становятся согласие и договор. Традиционное администрирование уделяло преимущественное внимание праву и регламентам, современное — нормам, коллективным рекомендациям, моральным соглашениям. Традиционная власть осуществлялась правительствами, бюрократией и парламентами, новая все больше вовлекает в свою орбиту комиссии, форумы, большие демократически организованные группы. Если раньше информация в управленческой сфере была централизованной и закрытой, то сейчас она доступна и открыта для всех.

Понятие «governance» отражает изменения в отношениях между гражданским обществом и публичной властью, а также внутри организационной структуры государства. Межорганизационные сети нового публичного управления (совместные предприятия, стратегические альянсы, деловые группы, организации с особыми правами, исследовательские консорциумы, контрактные, межминистерские, межведомственные и межотраслевые образования и т. п.) отличаются от внутриорганизационных сетей бюрократических иерархий, где отношения между акторами зависят от управленческой структуры, которая регулирует разрешение конфликтов и направляет поведение. Хотя в межорганизационных сетях тоже возникают конфликты, уровень доверия и кооперативного сотрудничества там существенно выше, что ведет к значительному сокращению транзакционных издержек, более рациональному использованию совместных ресурсов, большей открытости к инновациям, т. е. к повышению эффективности управленческой деятельности. Глобальная информационная сеть Интернет и новые информационные технологии создают для этого дополнительные стимулы.

В принципе данная концепция является подходящей для описания таких административных

изменений, которые включают в систему как инструментальные (в том числе и бюрократические) элементы, так и механизмы нового государственного менеджмента и концепции политических сетей. При этом все инструментальные механизмы подчиняются общему режиму государственного управления, который и характеризуется понятием «governance»¹³.

Между тем данный подход имеет и свои ограничения. Анализ административных реформ в ряде стран и дискуссия о «качественном управлении» демонстрируют, что данная концепция в случае умаления роли государства ведет к нежелательным последствиям, когда активные заинтересованные группы укрепляют свои позиции в горизонтально-сетевом взаимодействии за счет общих ресурсов и увеличивают свой выигрыш. Ситуация меняется с восстановлением государства как центрального актора разработки и внедрения политических решений касательно публичных дел. Конечно, при этом сохраняются и формы сетевого взаимодействия, и общий этос кооперации.

Административная реформа в России проходит сегодня в условиях политической стабилизации и снижения конфликтного потенциала общества. Можно сказать, что координация общественных взаимодействий в условиях конфликтного общества 90-х гг. прошлого века сменилась ориентацией на кооперативное взаимодействие. Для эффективного управления в этих условиях недостаточно государственной автономии, нужны еще административные способности и публичная этика. Реформа направлена на повышение административных способностей государства. Однако ее успех в значительной мере определяется общей направленностью политических процессов.

¹³ См.: Lynn L., Heinrich C., Hill C. Studying Governance and Public Management: Challenge and Prospect // Journal of Public Administration research and Theory. 2000. Vol. 10. № 2. P. 235; Tiitonen S. Op. cit. P. 46.