листов и других служащих. 3-е изд. М.: Минтруда и социального развития РФ, 2001.
2. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях. М.: ЦБНТ, 1995.
3. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по документационному обеспечению управления. М.: ЦБНТ, 1995.
4. Межотраслевые укрупненные нормы времени на работы с научно-технической документацией в архивах учреждений, организаций и предприятий. М., ВНИИДАД, ЦБНТ, 1993.
5. Нормативы времени на работы, выполняемые экономистами по финансовой работе. М.: Экономика, 1990.
6. Нормативы численности работников юридической службы. М.: ЦБНТ, 1990.
7. Нормы времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти. М.: ЦБНТ, 2002.
8. *Чижов Б.А.* Учет рабочего времени и его оплаты. М.: Изд. «Налоговый вестник», 2000.

Юрий ДУБРОВИН

Административные реформы в европейских странах

Более полному осознанию уроков европейских реформ для современной России помогает сравнительный анализ. Будем использовать пять критериев: достижение целей и решение задач административно-государственных реформ; уровень предстоящих административно-государственных преобразований; темпы преобразований; проблемные зоны реформ; успешность и эффективность реформ. При этом важно помнить о сохранении российских социокультурных традиций в сфере государственного администрирования, т.е. не заниматься бездумным копированием западного опыта.

Прежде чем перейти к вопросу о целях и задачах реформ, важно выяснить, к какому типу стран с точки зрения свободы маневра реформ относится современная Россия.

Эксперты Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон, проводившие по просьбе Правительства Российской Федерации исследование административной реформы в России в 2003 г., пришли к выводу, что наша страна принадлежит к числу государств с ограниченной свободой маневра.

Юрий ДУБРОВИН – президент Сибирского института международных отношений и регионоведения, кандидат исторических наук, профессор

На тот период их аргументы были такими:

- доступные реформаторам рычаги воздействия на административно-государственную систему немногочисленны;
- отсутствует традиция единого мощного агентства или однопартийного большинства;
- нет прочной взаимосвязи между карьерами высших чиновников и министров;
- институциональная восприимчивость ограничена, существует незначительное количество политически нейтральных постов высшего звена [1].

В начале 2009 г. из перечисленных выше четырех факторов принципиально изменился только второй: появилось прочное однопартийное большинство в парламенте – фракция партии «Единая Россия», но все остальные остались прежними. Поэтому вывод об ограниченной свободы маневра в России в процессе реформ остается актуальным.

Теперь сравним *цели и задачи административно-государственных реформ в Российской Федерации и странах Европы.*

На их существенные отличия обращают внимание многие отечественные эксперты. Например, Л. Якобсон отмечает: «В экономически развитых странах административные реформы чаще всего преследуют другие цели. Главное там – не низкое качество работы аппарата, а высокие расходы на его содержание, не недостаток процедур, а их избыток. Если у нас как бы недобюрократия (иными словами, не хватает порядка и рациональности), то на Западе, наоборот, подчас все слишком забюрокрачено. Соответственно, реформы там направлены не на то, чтобы добиться удовлетворительного выполнения госфункций, а на то, чтобы добиться оптимального соотношения цены и качества. Но и на Западе реформы растягиваются на годы, они связаны с тщательным анализом процессов оказания госуслуг, оптимизацией этих процессов, постепенным высвобождением госслужащих и сокращением расходов» [2].

В послании Президента Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации говорилось о сложностях административного реформирования, о «мнимой мудрости» административного аппарата», его традиционном недоверии к свободному человеку, об абсолютно неэффективной бюрократической системе, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии [3].

Социологические опросы Левада-центра также свидетельствуют: мнение о том, что административная реформа «по-настоящему в России еще и не проводилась», разделя-

ют 49% граждан и 46% представителей элиты. Позитивными считают результаты российской административной реформы только 22% участников массового и 32% участников экспертного опроса; негативное мнение о реформе высказали по 22% из обеих групп респондентов. Только за октябрь-ноябрь 2008 г. доля лиц, предполагающих, что правительство «плохо» справляется с ключевыми задачами, выросла с 27% до 33% [4, с.85]. Ухудшение экономической ситуации в стране лишь обостряет актуальность так и не решенных проблем.

Таким образом, более низкий уровень социально-экономического развития современной России и неэффективная бюрократическая система, которая создает коррупцию, подводят к выводу о том, что в стране в процессе административных реформ необходимо ориентироваться, прежде всего, на основные реформы, укреплять классические принципы бюрократии, поскольку без прочного фундамента невозможно проводить прогрессивные преобразования. Вначале нам необходимо избавить бюрократию от болезней и пороков, а уже потом переходить к внедрению передовых методов управления.

Возникает сомнение: можно ли использовать в России принципы нового государственного менеджмента (НГМ)? Этот вопрос волнует многих исследователей.

А.Г. Барабашев и Дж. Страусcман считают, что сначала нужно полностью использовать в государственной службе основные веберовские административные механизмы, но возможно фрагментарное применение продвинутых НГМ-инициатив [5].

С ними согласен А. Моисеев: «Особенность становления государственной гражданской службы состоит в том, что ее институциональное оформление осуществляется в условиях переструктурирования политической системы, которое само по себе носит противоречивый характер. В зыбком нормативном поле политической системы укоренение каждого института проблематично...» [6] Во многом из-за этого служащие плохо понимают смысл производимых реформ и склонны рассматривать их как предлог для увеличения социальных гарантий.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что принципы нового государственного менеджмента на нынешнем этапе основных реформ в России можно использовать с большой осторожностью, в виде пилотных проектов.

Второй критерий сравнительного анализа – *уровень административно-государственных преобразований*. В Европейском союзе одни страны (Великобритания и Франция) делали акцент на первоочередном реформировании центрального (федерального) уровня административно-государственного управления, другие (Германия и Финляндия) – на реформировании местного самоуправления.

В России с начала 1990-х гг. преобразования проводились сразу на двух уровнях – центральном и местном. Реформа местного самоуправления идет особенно медленно.

Несомненно, проведение реформ одновременно на местном и федеральном уровнях – весьма сложная задача. Это можно было бы отнести к ошибкам российских реформаторов, учитывая опыт высокоразвитых государств Европы. Но особенность российской ситуации состоит в том, что реформы проходят в условиях переструктурирования политической системы, поэтому другого пути попросту не было.

В рамках современного этапа реформы (2009-2013 гг.) ожидается формирование новой структуры органов исполнительной власти, оптимизация форм и методов ее работы, переход на электронные технологии, продолжение реформы на уровне субъектов Российской Федерации и ее развертывание на уровне местного самоуправления. Важнейшими направлениями реформы станут совершенствование федеративных отношений, регламентация и стандартизация предоставления государственных услуг гражданам, противодействие коррупции.

Третий критерий сравнительного анализа – темпы административно-государственных преобразований. Ограниченная свобода маневра предполагает, что изменения должны быть постепенными и последовательными, и неравномерными, поскольку неравномерно развиты административные субъекты страны.

Возможно, для России главный урок европейских преобразований в том, что реформаторы многих стран (Германии, Франции, Финляндии) отказались от стратегии копирования модели реформирования англосаксонского типа, ориентированной на быстрый темп продвинутых реформ.

Опыт большинства стран подтвердил, что гораздо продуктивнее ориентироваться на медленный эволюционный путь, сохраняя социокультурную специфику институтов гражданской службы. В этом плане уроки европейских реформ административно-государственного управления могут быть весьма полезными для современной России.

Четвертый критерий сравнительного анализа – проблемные зоны административно-государственных преобразований.

Многие российские проблемы схожи с европейскими, но выражены они более остро. Это прежде всего коррупция в среде чиновников, недостаточная квалификация управленческих кадров, слабое владение информационными технологиями в административных структурах и др.

Особенно остро стоит вопрос борьбы с коррупцией. По ежегодным докладам организации Transparency International, Россия за последние годы практически не продвинулась в борьбе с этим злом. В 2005 г., по индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index), Российская Федерация была на 126 месте из 159 стран, в 2007 г. – на 121 месте из 163 (на первом – Финляндия), наравне со Свазилендом. По индексу коррупции Россия прочно занимает 28 место из 30 возможных. По показателям непрозрачности государственного управления Россия находится на 40-м месте [7, с.6]. Особую тревогу вызывают данные динамики

реформы, свидетельствующие о снижении качества управления в последние годы ее проведения.

Индикаторы работы правительства, рассчитываемые Всемирным банком, отражают некоторое улучшение по всем направлениям – стабильность, ответственность, эффективность, следование нормам и правилам и пр.) до 2004 г. и ухудшение к 2007 г. [7, с.11]

Своеобразие российской реформы выразилось и в том, что не удается снизить число государственных служащих: напротив, согласно статистике, оно непрерывно увеличивается. Например, в 2006 г. рост числа работников федеральных органов власти составил 8,1%, а среднегодовой темп с 2004 г. – 18,2%.

Многие проблемы проистекают и от того, что идеология и конкретные мероприятия российской административной реформы недостаточно согласованы с политической стратегией российской власти. Это касается, например, задачи децентрализации управления, которая противоречит идее выстраивания и укрепления «вертикали власти». Другой реформационный принцип – открытости и подотчетности обществу противоречит закрытости процесса разработки реформ.

Исходя из европейского опыта очень важно предупредить отечественных реформаторов о том, что рыночные принципы в системе государственного управления имеют границы своего применения: в результате дальнейшего внедрения рыночных принципов менеджмента государственная служба может стать более разобщенной вследствие процессов деконцентрации управления, что будет отдалять граждан от государственных институтов.

Пятый критерий сравнительного анализа – *успехи реформ*. Очевидно, что к настоящему времени в стране накоплен определенный опыт реализации мероприятий административной реформы, но до успешного ее завершения пока далеко, а промежуточные результаты достаточно скромные. А. Барабашев, Дж. Страуссман отмечают: «Реформа государственной службы – сложная, постоянно продолжающаяся деятельность, в которой равно недостижимы как окончательный положительный, так и отрицательный результаты» [5, с.20].

Важным позитивным показателем является то, что реформа государственной службы движется сейчас в направлении обеспечения и укрепления дисциплины и порядка. Однако успех возможен лишь при комплексном подходе к административному реформированию, разработке его четкой стратегии и тактики, понятных не только руководству, но и самим чиновникам.

Литература

1. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. М., 2003. С.101.
2. *Якобсон Л.* У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом. Интервью // Время новостей. 2005. 5 июля. С.3.
3. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 г. http: // www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml
4. *Гудков Л., Дубин Б.* Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et Contra. 2007. № 3 (37). Оценки населением деятельности правительства. http: //www.levada.ru/press/2008112008.html
5. *Барабашев А.Г., Страуссман Дж.* «Реформа государственной гражданской службы Российской Федерации» в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3.
6. *Моисеев А.* Институт государственной гражданской службы в Российской Федерации // Власть. 2007. № 11. С.34-35.
7. *Kaufmann D., Kraay A., and Mastruzzi M.* 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. http:// info.worldbank.org /governance / wgi2007 /sc_chart. asp#коррупции

Методы управления. Что читать

Захаров Н.Л. Организационное поведение государственных служащих: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2009. - 237 с. - (Высшее образование).	В учебном пособии дана подробная характеристика организационного поведения государственных служащих. Рассмотрены социальные регуляторы, сложившиеся в российском социуме. Показано влияние этих регуляторов на деятельность государственных служащих, рассмотрены основы российской социальной системы, регуляторы поведения российского госслужащего, этические основы социума в России, мотивационная модель госслужащего и др. Учебное пособие подготовлено в соответствии с Государственным образовательным стандартом и ориентировано на студентов вузов, обучающихся по управленческим специальностям, специалистов, ученых, государственных и муниципальных служащих.
Государственная служба: комплексный подход: учебник / Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Государственный университет – Высшая школа экономики; отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело, 2009. 511 с.	Всесторонне рассматривается проблематика государственной службы, теория и практика работы отечественной и зарубежной бюрократии во всех ее аспектах: политологическом, правовом, финансовом, историческом, этическом, в ее динамике, современном состоянии и тенденциях реформирования. Подробно описана государственная служба целого ряда зарубежных стран. Особое внимание уделено проблемам реформирования российской государственной службы. Они хорошо известны авторам учебника, так как большинство непосредственно причастно к разработке концепции и различных аспектов реформы. Книга служит базовым учебником по нескольким дисциплинам и курсам государственной службы.