

# Административная реформа и “горизонталь власти”

**Лариса Швец,**

кандидат философских наук

Анализ теоретических обоснований и практики осуществления современных административных реформ показывает, что здесь одновременно решаются проблемы взаимодействия “властной вертикали” и “властной горизонтали”. При этом в последние десятилетия в мировой практике все большее внимание уделяется процессам децентрализации власти. Основой такой переориентации выступает более глубокий анализ соотношения между доминированием и влиянием во власти.

Анализ различных типов власти показывает, что во многом даже различающиеся типологии основываются на применении разных форм доминирования и влияния.

*Доминирование* отражает “вертикальную” проекцию власти (отсюда все чаще употребляемое словосочетание “*властная вертикаль*”, отражающее наличие ситуации соподчинения и соподчиненности), напротив *влияние* затрагивает горизонтальную ее проекцию (отсюда выражение – “*властная горизонталь*”, фиксирующее не соподчиненное, но, тем не менее, находящееся все же во властной зависимости отношение).

Власть оказывается “молекулярным соединением” таких более элементарных составляющих, как доминирование и влияние. Смысл состоит в удельном весе каждой из составляющих и в каких именно формах – нормальных или девиантных – они соотносятся. При этом под девиантными формами понимаются различные проявления теневой власти, в которых отдельные субъекты, группы влияния стараются захватить каналы публичного, официального властвования для реализации собственных частных (иногда и криминальных) целей.

Наиболее глубоким и эффективным способом предотвращения такого рода девиаций и борьбы с ними выступает легитимизация различных каналов влияния, правовая их регламентация и контроль за ее реализацией. В системе современной государственной власти такой подход нашел отражение в концепциях государственного менеджмента, предлагающих разные версии демократизации системы государственной власти, расширения каналов влияния на нее гражданского общества и отдельных его субъектов.

Выдвинутые в 80–90-е годы XX в., прежде всего, в работах Г.Саймона, Д.Смитбурга, В.Томпсона, Д.Осборна, Т.Гэблера данные концепции<sup>1</sup> сделали акцент на методах диалога во взаимодействии объекта и субъекта государственной власти и управления, на децентрализацию и снижение уровня доминирования в пользу влияния государственного управления.

Это впоследствии нашло отражение и в новой терминологии – понятии “руководство” (*governance*), заменяющем прежнее “администрирование” (*administration*). Данные подходы не были чисто академическими, а нашли свое практическое воплощение в реформах государственного управления ряда ведущих государств<sup>2</sup>.

Развитие России как современного демократического государства невозможно без эффективного управления. Однако существующая сегодня система управления явно не соответствует стоящим перед страной задачам, о чем свидетельствуют кризисы 90-х годов. Нередко хаотичные, противоречивые, поспешные перестройки государственного аппарата не устраняли, а, напротив, усиливали негативные тенденции социального развития.

Возвращаясь к проблемам современной российской административной реформы и имея в виду высказанные общие положения, касающиеся зарубежного и уже накопленного отечественного опыта, подчеркнем, что основные задачи нашей реформы пока не решены.

В лучшем случае можно говорить о прохождении ее первого этапа в 2004–2005 гг. и переходе на второй этап, охватывающий период 2006–2008 гг. и вплоть до 2010 г.<sup>3</sup>

Однако, учитывая наметившиеся угрозы, связанные с ростом технологических опасностей и приближающимся периодом смены власти, нужно вести речь о завершении к 2008 г. основных мероприятий современной административной реформы и внесении в нее возможных корректив. Прежде всего, мы затрагиваем проблемы реформирования на региональном уровне и те из них, на которые, с нашей точки зрения, не обращается должного внимания.

Оценивая те меры, которые уже приняты в рамках первого этапа административной реформы, следует подчеркнуть, что основной их недостаток заключается в том, что это реформы сверху. В них не учитывались не только потребности и интересы основной массы граждан, но и самих госслужащих. Поэтому для граж-

дан это “неизвестная реформа”, а госслужащие выступают не только инертной составляющей, но и в какой-то мере механизмом ее торможения.

Это, в частности, подтверждают данные, полученные в конце 2004 г. исследовательской группой СКАГС (Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М., Лысенко В.Д., Швец Л.Г.), где, в частности, говорилось: “Изучение отношения самого чиновничества регионального уровня к реформированию показало весьма диверсифицированную картину.

В ней фиксируются примерно равные группы (до 40%) респондентов, которые с воодушевлением верят в управленческий эффект реформ, и с энтузиазмом относятся к их проведению. Почти такая же по объему группа “скептиков” и “негативистов”, поддержки от которых ожидать не приходится (до 20% относятся к так называемому болоту – равнодушным или инертным людям либо скрывающим свою позицию).

Такого рода соотношение в субъективном факторе складывается явно не в пользу реформ и по меньшей мере будет выступать одним из главных механизмов торможения в их проведении”<sup>4</sup>.

Данные другого исследования, проведенного в ноябре 2005 г., выявили, что каких-то сдвигов к лучшему не произошло и, более того, вряд ли их следует ожидать, поскольку в самой концепции административной реформы основной акцент сделан на организационных и нормативно-правовых аспектах и практически не учтенной оказалась кадровая, человеческая ее составляющая.

Это подтверждают и социологические срезы, сделанные в 2006 г.

Безусловно правилен расчет разработчиков реформы, сделанный на дальнейшую рационализацию госслужбы и усиление ее открытости (оптимизация

численности и функций госуправления, введение четких критериев оценки эффективности, стандартов управленческих и иных услуг и т.п.).

Однако следует иметь в виду, что сами по себе шаги к этому обеспечиваются не законами, указами, инструкциями, подсчетами функций и созданием новых организационных структур, а организационной культурой, профессионализмом и мотивированностью тех людей, деятельность которых и должна составлять содержание реформированного госуправления. Поэтому, наряду с известным выражением о недопустимости “вливать новое вино в старые мехи”

следует помнить и о том, что и “старое вино в новых мехах” не улучшает, а ухудшает свои свойства.

**Е**сли обратиться к исследованиям, проведенным при участии автора в 2005–2006 гг., то хотелось бы отметить экспертную оценку руководителей и специалистов региональной госслужбы тех факторов, которые способствуют (или наоборот, снижают) эффективность госуправления и госслужбы, и особо остановиться на роли культурно-образовательной поддержки профессиональной деятельности госслужащих (табл. 1).

Таблица 1

Вопрос: “Если выделять факторы, способствующие повышению эффективности регионального уровня власти, то какие из них Вы считаете наиболее важными?”

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Высокопрофессиональная команда	51,
Наличие сильного лидера	44,1
Хорошо организованная система кадровой политики	39,5
Хорошо отлаженная система контроля за исполнением принятых решений	32,5
Обеспечение финансовыми и материальными ресурсами	31,7
Выстроенность нормативно-правовой базы	18,6
Другие варианты ответов	5–17

Иными словами, в экспертной оценке со стороны основного субъекта реформы в качестве приоритетных позиций в реформировании отражаются иные, нежели выделенные основными заказчиками и разработчиками концепции реформы. С этим можно полностью согласиться.

Дополняют приведенные оценки ответы (табл. 2).

Из приведенных вариантов табл. 2, вызвавших наибольшие предпочтения экспертов, можно сделать основной вывод:

прежде чем проводить мероприятия административной реформы, необходимо подготовить “строительную площадку”. В список основных подготовительных мероприятий и следовало бы отнести приведенные позиции (табл. 3).

**А**нализ данных предпочтений приводит к выводу о воспроизводстве той же примерно ситуации, о которой часто упоминалось в последние годы советского периода и которая получила обозначение в виде аббревиатуры

Таблица 2

Вопрос: *“Отметьте, пожалуйста, факторы, снижающие эффективность действий региональных властей”*

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Коррупция	48
Бюрократизация органов власти	39,5
Слабая финансовая и материальная база	34,8
Недостаточно развитая нормативно-правовая база	31
Отрыв власти от народа	29,4
Низкий профессионализм служащих, исполнителей	29,4
Недостаток конструктивных идей	20,1
Другие варианты ответов	5–16

Таблица 3

Вопрос: *“Какие меры следует предпринять для повышения действенности региональных властей”?*

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Улучшить отбор административных кадров, сделав упор на профессиональную компетентность и деловитость	44,1
Ввести обязательную личную ответственность служащих всех рангов за невыполнение своих служебных поручений	41,8
Провести самые жесткие акции против организованной преступности	29,4
Передать часть полномочий органам местного самоуправления	23,2
Ввести контроль за деятельностью властей сверху с правом приостановления решений	22,4
Практиковать периодические отчеты первых руководителей в трудовых коллективах	16,2
Другие варианты ответов	1–3

НЭП – наведение элементарного порядка в управлении. Ибо, управление, включая и государственное, не дает должного эффекта, если в нем не работают такие существенно важные звенья, как контроль работы исполните-

лей и руководителей по выполнению принятого решения; управленческая ответственность; санкции за неисполнение и позитивная мотивация качественной управленческой деятельности.

В то же время, раз речь идет об административной реформе на всех уровнях, необходимо подчеркнуть, что новая матрица управления, система управленческих ролей может быть освоена хорошо профессионально подготовленными руководителями и исполнителями.

Между тем, именно относительно состояния данного звена имеются наибольшие сомнения. Они подтверждаются данными уже упомянутого исследования, а также общественным мнением (табл. 4).

Анализируя лидирующую группу выбранных и предложенных респондентов

Таблица 4

Вопрос: “Какие условия, на Ваш взгляд, необходимо изменить для дальнейшей профессионализации госслужбы?”

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Систему карьерного продвижения	27,9
Систему профессиональных требований к служащим	27,1
Систему оценки персонала	26,3
Систему обучения и повышения квалификации	26,3
Работу с резервом	24,8
Нормативно-правовую базу	23,2
Другие варианты ответов	19–20

тами вариантов ответов, видно, что они следуют не столько приоритетам реформы, сколько теоретическим и сформированным на основе собственного управленческого опыта требованиям теории управления, которая в современных условиях делает основной акцент на подборе и подготовке персонала (*человеческий капитал*).

А что же препятствует именно так выстроенной иерархии действий? Рассматривая собственную управленческую среду и собственную практику, эксперты указали на эти препятствия (табл. 5).

Как видим, система госуправления, с точки зрения самих руководителей и специалистов госслужбы, находится в “облаке” дисфункций и помех, которые препятствуют даже установлению стабильной административно-профессиональной среды.

Если устранить все эти дисфункционально-управленческие факторы, то начнут реализовываться и программы, направленные на высокопрофессиональную деятельность и реализацию тех управленческих подходов, которые заложены в концепцию административной реформы.

Но на сегодняшний день не предпринимается серьезных мер такого рода. Концепция государственной кадровой политики до сих пор отсутствует, специализированный орган по управлению персоналом государственной гражданской службы, несмотря на более двух лет действующий Закон “О государственной гражданской службе в РФ” и содержащий такую норму, не создан.

Закон “О борьбе с коррупцией” всячески тормозится с принятием в Госдуме. Не упорядочена система подготовки гражданских госслужащих. После-

Таблица 5

Вопрос: “Что, на Ваш взгляд, препятствует развитию профессионализма руководителей?”

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Протекционизм в отборе кадров	41,8
Коррупция	41,8
Частые реорганизации	31,0
Оплата труда	29,4
Текучесть кадров	27,9
Несовершенство карьерного продвижения	24,3
Субъективизм в оценке руководителей	15,5
Неразвитость административной культуры	12,4
Другие варианты ответов	1–4

днее весьма существенно, так как среди мер конструктивного порядка, направленных на повышение профессионализма и управленческой эффективности

руководителей и специалистов госслужбы, эксперты указывают прежде всего на образование и опыт (что дается непрерывной карьерой) (табл. 6).

Таблица 6

Вопрос: “Какие факторы, на Ваш взгляд, способствуют развитию профессионализма руководителей?”

Варианты ответов	% от числа опрошенных
Опыт службы	55,0
Образование	51,9
Систематическое повышение квалификации	40,0
Материальное стимулирование	34,8
Система служебного роста	27,1
Строгий отбор на госслужбу	24,3
Другие варианты ответов	4–16

**Ч**то касается дальнейших успехов или трудностей в проведении административной реформы в целом, то здесь сложилась достаточно жесткая взаимозависимость от состояния субъектной ее составляющей. Поэтому если не сделать

оперативной переакцентировки в ее мероприятиях в свете тех предложений, которые изложены выше, то события здесь будут развиваться по сценарию, который описывается известной пословицей: “Собака лает, а караван идет”.

Сопоставляя приведенные данные с намеченной стратегией административной реформы<sup>3</sup>, следует обратить внимание на три малоучитываемых ключевых момента, дальнейшее игнорирование которых приводит к ее торможению и блокированию, а именно:

1. Мероприятия реформы, в особенности при ее осуществлении на региональном уровне, практически не учитывают особенностей организационной среды в сфере государственного администрирования, которая оказывает существенное влияние на содержание деятельности государственных институтов и чиновников в уже новом административном формате.

Основной особенностью этой среды по сей день является сочетание формальных и неформальной административной практики, причем пока еще в соотношении в пользу последних.

Речь идет о таких широко распространенных действиях, как: коррупция и всевозможные “откаты”; “телефонное право”; лоббирование частных и собственных интересов в ущерб общегосударственным при принятии решений; культивирование командно-кланового подхода в управлении; упор на подбор “удобных” и “своих” людей и др.

В итоге при переформатировании государственных институтов и функций в процессе административной реформы большая часть новаций лишь имитируется. Основной объем административной деятельности реализуется по-прежнему в режиме неформальной и теневой практики. Почему? Это и есть одна из основных проблем неэффективности административной реформы. Ее наличие показывает, что речь должна вестись о преобразованиях в широкой организационной и социальной среде современной России, поскольку в аналогичные проблемы упирается не только государство, но и большинство социальных и политических институтов.

С нашей точки зрения, наступила пора внести существенные корректировки в стратегию рыночных реформ, которые в итоге уводили бы от теневых и неформальных отношений, а не приумножали бы их.

2. Особого внимания требует работа по воспитанию, образованию и мотивированию современного российского чиновника.

На сегодняшний день так и не сложилось ни адекватной времени и потребностям общества государственной идеологии, ни общегосударственной концепции кадровой политики в области государственной службы. Без подобного целеполагания не удастся сформировать единую организационную среду в области государственного администрирования.

3. Меры по осуществлению административной реформы должны быть направлены не только на выстраивание властной вертикали и четкой чиновной иерархии, но и дополняться мерами по выстраиванию “горизонтали власти”.

Речь идет и о макроаспекте – выстраивании отношений госслужбы и госуправления с институтами гражданского общества и их переводе в открытый и публичный режим, а также и о микроаспекте – развитии “внутрипроизводственной демократии” в системе государственного управления.

Иными словами, следует говорить о развитии “партиципативных” методов и подходов в системе государственного управления<sup>5</sup>.

Основными условиями развития общественного участия в процессе управления являются: демократизация социальных отношений; сориентированность общесоциальных и отраслевых целей на развитие показателей человеческого потенциала; развитие организационной культуры и переход от бюрократически-иерархического к гибкому ее типу.

Включение указанных методов и подходов в систему государственного управления позволит сочетать методы государственного администрирования с демократизацией, ведущее в итоге к укреплению связей государственной власти с институтами гражданского общества, к постепенному вытеснению теневой и неформальной практик в госуправлении, являющихся основным источником государственной неэффективности и дисфункций в управления.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998; *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing government. Addison-Wesley, 1992; *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995.
- <sup>2</sup> *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003.
- <sup>3</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; Задание получено: “освежить административную реформу” // Известия. 2006. 3 апреля (№ 57); *Необходимов А.* Верхушка айсберга // Наша власть: дела и лица. 2005. № 12. С. 34–37.
- <sup>4</sup> *Игнатов В., Понеделков А., Старостин А.* Административная реформа в России: шаг вперед, два шага... // Власть. 2005. № 9. С. 4–5.
- <sup>5</sup> *Швец Л.Г., Старостин А.М.* Партиципативная парадигма управления / Региональная государственная служба. Ростов н/Д., 1995; *Швец Л.Г., Самыгин С.И. и др.* Управление персоналом. Учебник. М.-Ростов н/Д., 2006. Гл. 2.

**Подписка на 2007 г.  
на журнал “Обозреватель – Observer”  
в каталоге «Газеты и журналы»  
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:  
47653 — на 6 месяцев**