

# Административные реформы в России и США как ответ на вызовы модернизации общества

В.И. Попов

Санкт-Петербургский государственный университет  
vladisi@ya.ru

## Аннотация

Данная статья рассматривает административные реформы в России и США в 1990е-2000-е годы как ответ на вызовы модернизации общества. В статье представлены основные факторы, способствовавшие успешному проведению административных реформ в исследуемых странах. Руководство США инициировало административную реформу в 1990-е годы. Электронное правительство в России как составная часть административной реформы активно внедряется только с 2006 года. Поэтому в статье рассмотрен передовой опыт реализации концепции электронного правительства, как составной части административных реформ в США. Кроме того, описаны преимущества новой клиентоориентированной политики госструктур, стимулирующей инициативы государственных служащих.

## 1. Электронное правительство как составная часть административной реформы

В связи с широким развитием сети интернет и в России, и в США появились все необходимые предпосылки для качественного улучшения предоставляемых государством услуг. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) всё чаще используются в реальной жизни рядовых россиян. Российский и зарубежный бизнес давно использует механизмы ИКТ для модернизации производственных процессов. Административная реформа в анализируемых странах в свою очередь опирается, в том числе, на принципы управления крупных корпораций. Поэтому не случаен тот факт, что ИКТ начинают повсеместно использоваться в системе государственного управления.

С 2006 года административная реформа в России неразрывно связана с внедрением механизмов

электронного правительства. Дистанционное предоставление государственных услуг, порталы и реестры государственных услуг с конца 2007 г. переходят из разряда научно-методических разработок в плоскость практического внедрения. Необходимым основанием этого стали разработки, согласования и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций) [6].

Органы государственной исполнительной власти в России и США стали одними из самых крупных потребителей на рынке информационно-коммуникационных технологий. Административная реформа неразрывно связана с внедрением механизмов электронного правительства. Инновации немыслимы без современной базовой информационно-коммуникационной развитой инфраструктуры. В России действует программа обеспечения органов исполнительной власти страны компьютерной техникой. Однако основным направлением административной реформы в этой связи остается обеспечение доступности государственных услуг для конечных потребителей.

Большинство органов исполнительной власти как в России, так и в США имеют собственные сайты. В Соединённых Штатах Америки большинство таких сайтов интерактивны. Граждане США могут получить многие государственные услуги не выходя из дома, используя сайты органов государственной власти. В России также создаются порталы государственных услуг. Но до сих пор многие из интернет-сайтов российских органов государственной власти медленно обновляются, не содержат достаточное количество необходимой информации.

Для преодоления этих трудностей, необходимо проведение согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти. Поэтому главной задачей электронного правительства, как составной части административной реформы, становится изменение приоритетов работы органов исполнительной власти за счет повышения качества предоставляемых государственных услуг, а также ориентации на конечных потребителей.

Без коренного изменения представлений бюрократического аппарата о своей роли в управлении страной, нововведения будут неэффективными. Чтобы адекватно реагировать на

---

Труды XIV Всероссийской объединенной конференции  
«Интернет и современное общество» (IMS-2011),  
Санкт-Петербург, Россия, 2011.

вызовы модернизации общества, необходимо оценить факторы, влияющие на качество административных реформ.

## 2. Факторы административных реформ

Административная реформа - это «не реорганизация, не простое изменение состава органов государственного управления. Реорганизация направлена на достижение показателей внутренней (административной) эффективности, в то время как реформа - реакция на неспособность удовлетворить внешние требования, критерии внешней эффективности - политической. Поэтому для реорганизации достаточно внутренних ресурсов и решений. Реформа государственного управления (административная реформа) - это реакция политических органов государственной власти на неспособность государственной администрации реализовать политику, удовлетворяя потребности общества и политической власти.

Ожидание административной реформы от самого административного аппарата, от самой административной системы бесперспективно: ее цели, задачи, сроки, темпы, методы проведения, их разработка и концептуальное оформление - вопросы административной политики, требующие политического же решения на высоком политическом уровне, учреждения органа руководства реформой с высоким политическим статусом и органа оперативного управления» [5, с. 35].

Административная реформа, проводимая в России в 2000-е годы, не уникальна. «В конце XX – начале XXI века в значительной части государств мира осуществлялись и продолжают крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления» [8, с. 20]. В частности, одним из широкомасштабных направлений реформирования государственной администрации в США стало внедрение технологий электронного правительства. Ориентация на потребителей, сокращение времени ожидания государственной услуги, снижение административных барьеров, - эти и другие принципы легли в основу американской административной реформы.

Российские исследователи изучают зарубежный опыт проведения административных реформ, в том числе в англоговорящих странах (в частности, в США). Реформы на западе в большинстве случаев были призваны решить некоторые из следующих основных проблем. Реформирование проводилось с целью повышения эффективности работы государственного сектора. Авторы реформ рассчитывали повысить уровень доверия к государству со стороны структур гражданского общества и бизнеса. Имело значение снижение издержек и затрат на работу бюрократического аппарата. Повышение прозрачности работы госаппарата также входило в структуру целей многих административных реформ.

### 2.1. Основные факторы административных реформ

В конце XX века проявились несколько факторов, способствующих проведению административных реформ. Пожалуй, главным из них стал рост бюджетного дефицита и государственного долга во многих странах. Нефтяной кризис 1973 года, общие финансовые трудности предтече глубокого финансового кризиса социального государства. А следовательно, неэффективными оказались и прежние механизмы управления административной системой, обществом и государством в целом.

Частный сектор начал вмешиваться в такие традиционно управляемые государством сферы, как здравоохранение, образование, службы сервиса. Государство в таком соревновании проигрывало. Частные компании начали реально конкурировать с государством.

Повлияла на характер административных реформ и так называемая «революция менеджеров». В этом контексте, «формы организационных изменений за последние 20-30 лет оказали существенное влияние на потенциал карьерного роста менеджеров для поддержания их относительно благоприятном социальном положении. Среди таких изменений можно назвать уменьшение карьерных возможностей для менеджеров в виду уплощения организационной структуры организаций и сокращения управленческого слоя. Компании с большей охотой прибегают к услугам сторонних менеджеров, особенно в кризисных ситуациях» [3].

На практике было доказано, что работа небольших, мобильных, достаточно децентрализованных подразделений более эффективна, чем классическая управленческая вертикаль. Снижение уровня иерархии, а также вовлечение в процесс управления рядовых сотрудников улучшали показатели работы компаний. Экстраполируя опыт частных компаний на государственные структуры, стало очевидно, что последние не выдержат конкуренции в новых условиях.

Эмпирические исследования в частных компаниях «показали, что практика найма на работу, а также структура карьеры менеджеров изменились. Однако качественный переход к новой модели ведения бизнеса ещё впереди. И хотя компании меньше полагаются на внешние рынки труда, они подчеркивают собственную неспособность де-факто обеспечить пожизненный найм служащих. Менеджеры чаще меняют работу, перемещаясь между компаниями» [3].

Государственные структуры, скованные множеством инструкций, институциональных ограничений не имели будущего. Партерналистская, централизованная система управления, насаждающая принципы единообразия не могла удовлетворить спрос на рынке социальных услуг. Новые условия диктовали новые требования: внедрять вариативность и гибкость управления,

акцентировать внимание сотрудников на индивидуальной ответственности etc.

## 2.2. Косвенные факторы административных реформ

Повлияли на административные реформы и косвенные факторы, такие как внимание к проблемам защиты окружающей среды, экологии, борьбы с наркотрафиком и терроризмом (о функционировании Системы Управления Авариями уже упоминалось в данном исследовании). Новые информационные технологии внесли собственные коррективы в практику проведения административных реформ, обеспечивая возможность реализации сетевого подхода и упрощая доступ граждан ко многим государственным услугам. Граждане, получив дополнительные возможности коммуникации с развитием сети Интернет, стали требовать от государственного аппарата большей открытости. Общественные организации, группы интересов и даже отдельные граждане стали активнее влиять на деятельность госструктур.

Требования к административной реформе в многополярном мире зачастую противоречили друг другу. С одной стороны от государства требовалось повысить компетентность служащих, с другой – увеличить число сторон, участвующих в управлении; расширить доступ к управлению на местах; повысить доступность государственного управления; поднять уровень представительства различных групп интересов (в том числе женщин, этнических меньшинств, инвалидов и т.п.)

К тому же развитие теории сетей, теории общественного выбора редуцируют роль государства в политическом процессе. Безусловно государство продолжает доминировать, однако становится «первым среди равных» участником политического процесса. Участие государства в общественно-политическом процессе ограничивается и критикуется.

Одно дело, «когда правительство вмешивается, чувствуя несправедливые отношения между партнерами по рынку. Другое дело, когда правительство вмешивается, само не зная, как увеличить полезность своих действий для граждан; даже наличие статистических данных не гарантирует лучшее качество принятия решений в целом. Ключевым моментом для классификации правительственных вмешательств является не как таковое знание правительства о том, что будет лучше для граждан, но восприятие типичных объединений государственного вмешательства в таких случаях. В данном случае должны быть рассмотрены 2 типичных случая вмешательства государства: во-первых, попытка защитить граждан от скрытых бед, а во-вторых, попытка создать условия для удовлетворения гражданами их собственных потребностей» [2].

## 3. Трансформация бюрократических структур в клиентоориентированные

С развитием информационного общества нарастала неудовлетворённость деятельностью бюрократов. Общество требовало снизить издержки, повысить эффективность и обеспечить открытость для граждан. К 1990-м годам реформирование административного сектора в основном сосредоточилось на внедрении рыночных механизмов. Особое внимание было уделено внедрению механизмов электронного правительства, позволяющих снизить издержки и повысить качество государственных услуг. Многие авторы упоминают о необходимости осуществления клиенто-ориентированной политики госструктур, о стимулировании инициативы государственных служащих.

Концепция клиентоориентированных структур, предоставляющих государственные услуги населению, используются публичными должностными лицами в качестве инструмента определения и решения возникающих проблем. На более высоком уровне общности, эта концепция также представляет множество ресурсов, необходимых для разработки альтернативы бюрократической парадигме. «Контуры этой альтернативы и способы их определения указывают уязвимые стороны классической бюрократической парадигмы», заявляет известный теоретик административной реформы М. Берзлей [1, с. 8].

Следующие парные заявления подчеркивают важные противоречия:

- Бюрократические структуры ориентированы на собственные нужды и перспективы. Клиенто-ориентированные структуры учитывают потребности и перспективы клиентов;
- Бюрократические структуры сфокусированы на точном следовании ролям и обязанностям своих частей. Клиентоориентированные структуры сосредоточены на идее функционирования всей организации, как единой команды;
- Бюрократические структуры оценивают себя по объему контролируемых ими ресурсов и числу задач, которые они выполняют. Клиенто-ориентированные структуры оценивают себя по результатам, которых достигают их клиенты;
- Бюрократические структуры контролируют расходы. Клиентоориентированные структуры создают ценности, контролируя результаты своей деятельности;
- Бюрократические структуры увязают в рутине. Клиентоориентированные структуры меняют свои программы в ответ на изменение спроса на свои услуги;
- Бюрократические структуры ведут «подковёрную» борьбу. Клиентоориентированные структуры конкурируют между собой ради привлечения бизнес-клиентов;
- Бюрократические структуры настаивают на соблюдении стандартных процедур. Клиенто-

ориентированные структуры выбирают нужную процедуру, способствующую более эффективному достижению намеченной цели;

- Бюрократические структуры заранее определяют свою политику и планы. Клиентоориентированные структуры участвуют в двусторонней коммуникации со своими клиентами, чтобы оценить и, возможно, пересмотреть собственную стратегию деятельности;
- Бюрократические структуры отделяют аналитическую деятельность, от своей непосредственной работы. Клиентоориентированные структуры используют контактирующих с клиентами сотрудников, чтобы улучшать процедуры обслуживания клиентов [1, с. 9].

Все административные реформы, осуществленные в конце XX века можно классифицировать в зависимости от источника преобразований. В Европейском Союзе реформы стали частью процесса интеграции и модернизации; реформирование административной системы стало частью более крупного процесса. Другая группа реформ была инициирована правительствами отдельных стран, ради преодоления политических кризисов. Наконец, правительства в третьей группе стран использовали четкую стратегию политических изменений. В России, США, а также во многих развитых странах на всём протяжении реформ «большинство выборных должностных лиц были сосредоточены в основном на следующих выборах» [4]. Как показала практика, только политическая воля руководства страны способна преодолеть сопротивление бюрократической машины.

Для того чтобы проанализировать сущность изменений американской административной системы и способы внедрения электронного правительства, необходимо выяснить, как в законодательстве США определена государственная служба. Правовое положение государственной службы регулируется большим числом разнообразных актов, инкорпорированных в титуле 5 Свода законов США [7]. Законом о реформе государственной службы 1978 г. определены следующие цели законодательства: «Политика Соединенных Штатов состоит в том:

(1) чтобы обеспечить народ Соединенных Штатов компетентными, добросовестными и эффективно действующими федеральными служащими, отражающими разнообразие Нации, и улучшить качество государственной службы; управление федеральными кадрами должно осуществляться в соответствии с принципами «системы заслуг» и не должно нарушать требований о запрещенной кадровой практике;

(2) принципы «системы заслуг», которые применяются в организации конкурсной службы и определяют деятельность федеральных органов исполнительной власти, должны быть четко сформулированы, чтобы федеральные органы при выполнении ими своих функций действовали в соответствии с этими принципами; понятие

запрещенной кадровой практики должно быть законодательно определено таким образом, чтобы федеральные служащие своим поведением не подрывали принципов «системы заслуг» (раздел 3)».

В России основные принципы клиенто-ориентированного государства изложены в федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Этот закон содержит общие требования к предоставлению государственных услуг, положения об административных регламентах, МФЦ и отдельную главу, посвященную использованию ИКТ при предоставлении государственных и муниципальных услуг [9].

Государственная служба как предмет политической науки предполагает анализ реального содержания, форм и взаимосвязей государственной службы с другими институтами, группами гражданского общества и отдельными институтами. Реформирование государственной службы – это процесс перестройки механизмов взаимодействия госслужбы с бизнес-сообществом и институтами гражданского общества, посредством адаптации модели госслужбы к фактическим изменениям в стране. Этот процесс требует концептуализации и целенаправленных действий политического руководства государства.

## Заключение

На основе вышеизложенного можно предположить, что проекты электронного правительства, увеличивают понимание у граждан и бизнеса того, что правительство модернизируется и движется вперед, прежде всего благодаря многоканальному подходу, который подразумевает различные уровни доступа (через мобильную связь, интернет, электронную почту, цифровое ТВ). Этот клиентоориентированный подход делает услуги электронного правительства более дружелюбными для граждан.

Механизмы электронного правительства и административная реформа в целом затрагивают глубокие социальные и экономические связи. И в США, и в России к моменту начала реформ, чувствовалась нарастающая потребность в изменениях. Конечно, в Америке институты гражданского общества имеют более богатую историю и традиции. В России гражданское общество лишь на пути становления. Но в обеих странах, инициаторами изменений выступила администрация президента. И, несмотря на разницу в стартовых позициях, факторы проведения реформы были во многом общими.

И в России, и в США гражданским обществом называют совокупность общественных отношений, объединений и институтов, ставящих своей целью выражение определенных интересов и потребностей людей без участия государства, бюрократического аппарата. Наконец, гражданское общество

немыслимо без развитых экономических, культурных и социальных отношений между гражданами. Оно воздействует на государство и при этом является одним из объектов управления государства.

Все государства можно классифицировать по степени их вмешательства в социальную сферу на сильные (где правительство берет на себя большую ответственность за обеспечение прав граждан) и слабые (многие государственные функции передаются структурам гражданского общества) [10, с. 15]. С этой точки зрения Россия – сильное государство, а США – более слабое.

Различные политические силы стремятся изменить соотношение между гражданским обществом и государством. Вызовы модернизации общества, в свою очередь приводят к появлению новых «моделей» государства. Изменить государство невозможно без реформирования института государственной службы. Поэтому смысл административной реформы гораздо шире, чем просто преобразование механизмов управления. Власть получают те, кто непосредственно её реализует, так и те, кто разрабатывает концепцию реформ.

Применение определенной методологии влияет на будущую исполнителей реформ. Поэтому инициаторы реформ должны четко представлять себе стратегию административной реформы, её методологию и пути реализации. А значит трудно переоценить значение ФЗ № 210 для российской реформы. На основании этого документа возможен переход от «бюрократических» к «клиенто-ориентированным» структурам, возможны реальные изменения качества функционирования государственных органов, а не просто «смена вывесок».

Необходимым является наличие спроса и поддержка электронного правительства со стороны граждан и бизнеса. Зачастую получение государственной поддержки может быть затруднено в связи с тем, что немногие люди осознают преимущества электронного правительства, а также немногие знают, как использовать уже имеющиеся услуги. Одним из способов решения этих двух проблем является разработка действительно убедительного содержания для приложений электронного правительства.

## Литература

- [1] Barzelay, M., et al., *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. University of California Press. CA, USA. 1992. P. 8. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://books.google.com/books?id=E2ItdxeO5y8C/>
- [2] Manna, St., et al., *Public Governance of Information Asymmetries - the gap between reality and economic theory* // Annual meeting of the SASE Annual Conference. Paris, France. July 16, 2009. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

[http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/0/6/1/0/pages306108/p306108-1.php/](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/0/6/1/0/pages306108/p306108-1.php/)

- [3] Martin, B. *Managers after the era of organizational restructuring: Towards a Second Managerial Revolution?* Department of Sociology, Flinders University, Adelaide, Australia. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/0/9/2/0/pages109201/p109201-1.php/](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/9/2/0/pages109201/p109201-1.php/)
- [4] *Rebuilding America: APA National Infrastructure Investment Task Force Report*. American Planning Association. 2011. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.planning.org/policy/infrastructure/pdf/final\\_report.pdf/](http://www.planning.org/policy/infrastructure/pdf/final_report.pdf/)
- [5] *Государственная политика и управление*. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления // Под ред. Л. В. Сморгунова. М., 2006. С. 35.
- [6] Жулин, А.Б. *Перспективы развития порталов государственных услуг в контексте административной реформы в РФ* // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 177-187.
- [7] *Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств*. М. 1998.
- [8] Ноздрачев, А. Ф., и др., *Административная реформа: решения и проблемы* // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 20.
- [9] *Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»* // Российская газета. 2010. 30 июля. № 5247.
- [10] Фукуяма, Ф. *Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.]* / Фрэнсис Фукуяма. М. АСТ. 2006. С. 15.

## **Administrative Reforms in Russia and the USA as a Reaction on the Social Modernization Challenges**

Vladislav I. Popov

This article examines the administrative reform in Russia and the United States in 1990e-2000s as a response to the challenges of modernization. The article discusses the main factors that contributed to the success of administrative reforms in the countries studied. The U.S. leadership initiated an administrative reform in the 1990s. E-government in Russia as part of administrative reform emerged only in 2006. Therefore, the article describes some best practices in implementing the concept of electronic government, as part of administrative reforms in the United States. In addition, it also describes the benefits of new customer-centric policies of state agencies, which triggers civil servants initiatives.