

# Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? <sup>1</sup>

А.Ю. СУНГУРОВ\*, Д.К. ТИНЯКОВ\*\*

\* Сунгуров Александр Юрьевич – профессор, руководитель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ СПб. E-mail: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

\*\* Тиняков Даниил Кириллович - магистрант департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ СПб. E-mail: [tinyakovdk@gmail.com](mailto:tinyakovdk@gmail.com).

*В данной статье рассматриваются процессы реформирования исполнительной власти в Российской Федерации в период с 1990-х по 2000-е года с точки зрения участия в них коалиций общественной поддержки. Авторы текста задаются вопросом о том, что можно сделать, чтобы сделать реформы государственного аппарата реальными, а не имитационными? Основываясь на материалах интервью и вторичных данных, авторы последовательно рассматривают этапы административной реформы, обращая внимания на те задачи, которые ставили перед собой инициаторы изменений и наличие/отсутствие коалиций общественной поддержки. В результате такого анализа делается вывод о том, что реформаторы постепенно пришли от непубличной работы над реформой к осознанию того, что состав акторов, участвующих в процессе, необходимо расширять и включать в него представителей гражданского общества и экспертного сообщества. Однако по различным причинам полноценного включения НКО, экспертов и СМИ в процесс не произошло, что неблагоприятным образом сказалось на результатах реформы.*

**Ключевые слова:** реформа, административная реформа, коалиции общественной поддержки, исполнительная власть, гражданское общество, эксперты, НКО, СМИ, Россия

Одной из актуальных реформ современной России была и остается реформа организации исполнительной власти, так как унаследованная от Советского Союза система организации административных органов была хотя бы относительно эффективна лишь в условиях устоявшегося за советские годы симбиоза государственных и партийных структур и чиновников. В девяностые годы этому направлению реформирования политической и политико-управленческой системы не уделялось первостепенного значения, хотя в 1997-1998 годы и была предпринята попытка разработки концепции Административной реформы, оставшаяся, к сожалению, без практического воплощения. (Достаточно полный анализ опыта 90-годов попыток реформирования госслужбы в России представлен в работе «Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год» [Зайцева 2003])

В первое десятилетие нового века административная реформа стала одним из важных направлений в рамках усиления политико-управленческих функций российского государства, в условиях выстраивания «властной вертикали» необходимо было повышение

<sup>1</sup> Журнал «Общественные науки и современность», 2016, №2.

качества деятельности элементов и звеньев этой вертикали. Исследованию различных аспектов ее реализации как на федеральном [Барабашев и др. 2007, Комаровский 2011, Кулакова 2011, Павроз 2009, Сморгунев 2005], так и на региональном [Авдонин 2008, Распопов 2008, Курочкин 2009, Кулакова 2009] уровнях посвящены работы авторов из Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода и других российских городов. На проходившей в апреле 2014 года в Москве Международной конференции «Модернизация экономики и общества» состоялся Круглый стол, на котором обсуждались итоги десятилетия с начала административной реформы в России [Итоги 10 лет... 2014], в ходе которого его участники обсуждали успехи и неудачи реформы. Целью настоящей статьи не является какая-либо оценка хода реформы, так как любой реформаторский процесс редко заканчивается полной удачей. Так, к успехам реформы мы можем отнести внедрение в сознание большинства чиновников самой концепции «сервисного государства», что основной целью государственных служащих является оказание услуг жителям страны, выросло и количество россиян, довольных качеством этих услуг [Добролюбова и др. 2014]. К явным неудачам – реализацию такой ее задачи, как «повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества». Как мы увидим далее, некоторые активные участники процесса ее реализации, занимавшие в первой половине нулевых годов лидерские позиции в этом процессе, могут одним и тем же интервью говорить и о ее определенных успехах и о ее провале.

Сам процесс административной реформы, как пример серьезной политико-управленческой инновации, можно рассматривать с разных точек зрения, с разных теоретических позиций. Во многих публикациях обсуждаются причины замедления хода реформы и возможных путей улучшения ситуации. Исследователями предлагаются различные объяснения провалов модернизации системы государственного управления: отсутствие прочной и продуманной нормативно-правовой базы [Давыдова и Стариков 2011, Шишко 2008], влияние региональных «политико-административных» режимов [Курочкин 2009], сопротивление чиновничества [Шишко 2008, Гельман и Стародубцев 2014], недостаток политической воли элит [Inkina 2013].

Целью настоящей работы является анализ процесса административной реформы с учетом позиций основных ее акторов, реализовывалась ли она лишь реформаторами из исполнительной власти, или существовали определенные коалиции в ее поддержку. И здесь нам будет полезной концепция Коалиций общественных интересов, предложенная Полом Сабатье и Хэнком Дженкинс-Смитом [Сабатье и Дженкинс-Смит 2008], и получившую сегодня достаточно серьезное развитие [Weible et al. 2012].

Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (advocacy group), например, активистов «зеленого» движения или одиноких матерей и т.д.. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти, иногда очень стабильные, а иногда – распадающиеся группы и являются теми акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации [Sabatier 1998]. В рассматриваемом российском случае такими акторами могли быть представители экспертного сообщества, а также различные организации российского гражданского общества. Мы постараемся здесь ответить на такие вопросы, как: может ли государственный аппарат сам себя реформировать? что можно сделать, чтобы подтолкнуть его к реформам и сделать реформы реальными, а не имитационными?

Работа основана на анализе материалов и аналитических текстов, опубликованных в СМИ, текстов полуструктурированных экспертных интервью с участниками изучаемого процесса на федеральном уровне, а также на архивных материалах одного из авторов этого текста, принимавшего участие в попытке общественного сопровождения административной реформы в 2006-2008 гг.

Остановимся вначале на попытках разработки концепции и программы Административной реформы, имевшим место во второй половине 90-х годов. Здесь хорошим источником информации может служить уже упоминавшийся сборник «Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год» [Зайцева 2003], в котором об этих попытках рассказывают их непосредственные участники. Первые попытки, как следует из названия сборника, начались уже в 1992 году и связаны с деятельностью Роскадров, объединивших в систему региональных кадровых центров систему вузов ЦК КПСС (в основном так называемые Высшие партийные школы) [Беков и Скобеев 2003, Теплов 2012]. Этот период заслуживает отдельного рассмотрения. Здесь отметим, что особенностью этой попытки была деятельность по выстраиванию системы подготовки госслужащих в новой России, реализуемая группой специалистов по переподготовке кадров одного из отраслевых министерств, а также участие этой группы в политической деятельности, конкретно, в партии, создаваемой вице-президентом России А. Руцким. Переход последнего в оппозицию привел вскоре и к удалению инициаторов создания системы Роскадров из правительства.

### **Разработка Концепции административной реформы в 1997-1998 гг.**

Вторая попытка состоялась в 1997-1998 годах, после переизбрания Б.Н. Ельцина на второй срок, став одним из звеньев так называемого периода «младореформаторов», периода продвижения демократических реформ, направленных на создание в России действительно правового государства. Инициатором этой попытки стал помощник Б.Н. Ельцина по правовым вопросам, профессор М.А.Краснов, подготовивший уже в сентябре 1996 года докладную записку под названием «О проблеме слабой управляемости государственными процессами». «Основной тезис состоял в том, что необходимо срочно разрабатывать Программу государственного строительства (заметим, что эта постановка вопроса шире, нежели вопрос об административной реформе) и для начала посвятить очередное Послание Президента исключительно данной проблеме» [Краснов и Оболонский 2003].

Эта инициатива была поддержана руководителем Администрации Президента РФ А.Б.Чубайсом и затем и Б.Н.Ельциным. Президентское послание 1997 года содержало и такие строки: «В нынешнем году под непосредственным руководством Президента будет разработана и принята Программа государственного строительства. До октября ее проект пройдет широкое обсуждение с привлечением независимых экспертов — ученых и практиков» [Цит. по Краснов и Оболонский 2003 с. 122]. Далее, однако, все стало тормозиться на организационном уровне — за подготовку такой программы ответственным был назначен ее инициатор М.А.Краснов, с которого, однако, не были сняты его текущие задачи помощника Президента РФ, и у которого не было ни полномочий привлекать к работе над программой сотрудников властных структур, ни средств, чтобы привлекать внешних экспертов. Иначе говоря, он фактически был лишен рычагов для подготовки реализации программы.

Мы видим, что торможение работы над программой государственного строительства со стороны аппарата началось уже с самого начала. Можно вполне согласиться с М.А. Красновым в том, что сами сотрудники любого бюрократического аппарата не могут быть активными сторонниками его радикального реформирования. Преодолеть это сопротивление возможно лишь при наличии сильной политической воли, которая в реальности отсутствовала. Как отмечают М. Краснов и А. Оболенский, проект программы государственного строительства был на периферии внимания политического руководства страны, хотя лично руководитель президентской администрации В. Юмашев, сменивший вскоре А.Чубайса на этом посту, оказывал работе всяческую поддержку.

Тем не менее «процесс пошел», и с начала 1997 года стала формироваться рабочая (экспертная группа). В апреле 1997 года в ведущие научные центры и университеты

страны ушли письма с просьбой направить свои предложения и кандидатуры экспертов, посланы конкретные вопросы. «Однако полученные ответы разочаровали. Практически все они сводились к критике Конституции России. Дело, разумеется, было не в том, что Конституцию не следовало критиковать, а в самом уровне «полета творческой мысли». В ответах практически не просматривалась способность глубоко вникнуть в причины и суть происходящих процессов» [Краснов и Оболенский 2003 с. 133]. Несмотря на это, в мае 1997 года был организован специальный круглый стол, по итогам которого была сформирована рабочая группа экспертов, список наиболее активных ее членов из 24 человек приведен в тексте М.Краснова и А.Оболенского [Краснов и Оболенский 2003 с. 134].

В результате интенсивной работы комиссии было подготовлено 12 вариантов Концепции, причем уже в четвертом ее варианте она приобрела название «Концепция административной реформы», так как ее разработчики сочли нереальным рассмотреть все вопросы государственного строительства и вполне разумно решили сосредоточиться только на реформе власти исполнительной. В октябре 1997 года появился вариант, который по мнению разработчиков уже можно было выносить на обсуждение, однако утвержденная Президентом РФ комиссия по разработке программы государственного строительства решила пока не выносить проект на широкое обсуждение. Принципиальное согласие комиссии о таком обсуждении было получено лишь 13 марта 1998 года. Но спустя 10 дней неожиданно был отправлен в отставку кабинет В.С.Черномырдина, и председателем правительства после недолгого сопротивления Государственной Думе стал С. В. Кириенко. Авторы концепции готовили все необходимые документы для вынесения концепции на широкое обсуждение, и в мае 1998 года представили новому председателю правительства текст концепции, но никакой реакции не последовало...

Как отметил в ходе экспертного интервью один из членов рабочей экспертной группы, зав. сектором института государства и права РАН В.В.Смирнов «одной из причин, вследствие которых программа реформы не была реализована, стала необходимость подготовки к парламентским выборам 1999 г.: шансы оппозиции были значительными, а крупная реформа, являясь довольно рискованным проектом, кроме того, потребовала бы огромных финансовых вложений» (Интервью одного из авторов с В.В. Смирновым, Санкт-Петербург, 5 октября 2012 г.).

М.Краснов и А.Оболенский приводят в виде заголовков разделов последней главы своего текста достаточно четкий перечень необходимых условий успеха этой реформы, которые не были реализованы на практике:

- Союз с «агентами перемен» внутри аппарата;
- Гласность процесса подготовки реформы
- Необходимость политической воли и административной последовательности [Краснов и Оболенский 2003 с. 133].

Отметим, что торможение или саботирование реформ, затрагивающих интересы самих государственных служащих, четко проявилось еще во времена реформ Александра I, что привело тогда в конце концов к отставке реформатора М.М. Сперанского [Сахаров 1998]. Обращаясь к реформам времен Александра II, отметим, что успех большинства из них был связан именно с их гласностью, с обсуждением проектов подготовленных реформ среди достаточно широких кругов российского общества. Ну и, конечно, с наличием ясно выраженной политической воли.

Остановимся теперь на наличии (или отсутствии) описанной Полом Сабатье коалиции поддержки обсуждаемой реформы. Конечно, отчасти это условия пересекается с тезисом о гласности процесса подготовки. Действительно, условие конфиденциальности не позволило участникам этого реформаторского процесса сформировать широкую коалицию в поддержку реформы. А условия для такой коалиции были, в частности, среди экспертного сообщества, представлявшего не руководство университетов, не готовое поддержать подобные реформы, а среди возможно менее статусного, но зато и более

позитивно настроенного слоя ученых и экспертов, активно участвовавших в то время и во взаимодействии со многими региональными гражданскими организациями. Примером такого сообщества был выпускники Института российских исследований им. Дж. Кеннана, членом которого был и упомянутый выше В.В. Смирнов, связанный однако условием конфиденциальности. Не искали инициаторы этой реформы союзников и среди депутатов российского парламента, и среди журналистов. Таким образом, коалиция в поддержку реформы скорее отсутствовала.

## **Предложения по реформе государственной службы в 1999-2000 гг. (проекты Центра стратегических разработок)**

Разработка предложений по реформе российской государственной службы была продолжена полтора года спустя, уже в ходе формулирования предвыборной программы В.В. Путина, как будущего кандидата в Президенты, в рамках деятельности Центра стратегических разработок (ЦСР), тесно связанной с российской властью «фабрики мысли». «Здесь оказались соединенными вместе ресурсы и поддержка существующей системы власти с одной стороны, и знания и разработки экспертов - с другой. Так называемый «административный ресурс» присутствовал здесь и в виде прямого использования тех проектов реформ государственной службы, которые были разработаны под патронажем власти ранее» [Барабашев 2003]. Отметим также достаточно широкие финансовые возможности ЦСР, вот как их описывает М.Э.Дмитриев, сам ставший в 2005 году его президентом: «Мы до примерно 2006 года финансировались за счет благотворительных взносов крупнейших российских компаний, которые давались потому что просто все знали, что такое ЦСР - так сказать, орган власти. ЦСР получал тогда очень большие деньги, например, пожертвование в миллион долларов было вполне нормальным для нас. У нас был довольно такой жирный бюджет, мы не выполняли заказы госорганов, а мы как бы предоставляли наши услуги бесплатно. Потому что у нас был большой ресурс, на который мы сами заключали контракт с экспертами, сами как бы были источником»(Интервью одного из авторов с М.Э. Дмитриевым, Москва, 1 марта 2013 года).

В рамках ЦСР осенью 1999 года была создана Объединенная рабочая группа по подготовке проекта реформы государственной службы под руководством М.А. Краснова, которая должна была разработать Концепцию государственного строительства. В рамках этой концепции планировалось создание нескольких программ, в том числе взаимосвязанных программ по административной реформе и по реформированию государственной службы. Руководителем подгруппы по реформированию государственной службы стал профессор МГУ А.Г.Барабашев, ряд членов рабочей группы по разработке концепции административной реформы 1997-1998 гг., а также новые члены, среди них – член Научного совета Московского центра Карнеги М.Э. Дмитриев, работавший в 1997-1998 гг. заместителем министра по социальной политике.

Сформулированные в рамках подготовленной Концепции государственного строительства положения о реформе государственной службы ориентировали «чиновников на приоритетность публичной службы, т.е. на содействие реализации законных интересов и прав граждан и их объединений (клиентная ориентация), а также на принципиальную «прозрачность» государственной службы, т.е. на открытость и доступность несекретной информации» [Барабашев 2003 с.179]. Важной чертой разработанной концепции стало наличие сценариев ее реализации, учитывающих различные сочетания политической воли руководства и социально-экономической состояния общества.

А.Г.Барабашев подчеркивает, что при разработке проекта ЦСР был учтен отрицательный опыт предыдущих попыток реформирования госслужбы, и в первую очередь концепции административной реформы 1997-1998 гг. Так, при сохранении

направленности реформы в сторону создания профессиональной государственной службы, действующей в интересах гражданского демократического общества, из текста были убраны многие положения, способные усилить сопротивление чиновников. Так, вместе термина «реформирование государственной службы» использовался термин «модернизация государственной службы».

Однако и с такими поправками разработанные предложения в 2000 году были отложены для реализации, как не самые актуальные. А.Г.Барабашев сформулировал причину нового торможения как «отсутствие позиционированной заинтересованности аппарата и недостаток политической воли к немедленному началу преобразований» [Барабашев 2003 с.209]. Мы, со своей стороны, можем отметить почти полное отсутствие гласности при подготовке обсуждаемых предложений, несмотря на то, проект разрабатывался внутри не государственной структуры, а «фабрики мысли», имели место «излишняя закрытость заседаний семинара и затруднения в регистрации (допуске) для участия отсеки многих сильных потенциальных экспертов, в том числе и из государственных органов» [Барабашев 2003 с.174].

Таким образом, инициаторы реформы на этот раз предприняли определенные усилия, чтобы снизить сопротивление аппарата, но по-прежнему разрабатывали предложения в условиях определенной келейности, что также как и в случае разработки проекта реформ 1997-1998 года не позволяет говорить о наличии сколь-нибудь широкой коалиции поддержки и продвижения проекта реформ. Надежды снова были на наличие политической воли «первого лица».

## **Административная реформа. Первый этап – 2003-2005 гг.**

Несмотря на торможение в реализации концепции государственного строительства, разработанной в ЦСР в 1999-2000 годах, планы проведения административной реформы остались в силе. Об этом свидетельствует и приглашение Г.О. Грефом М.Э. Дмитриева на должность первого заместителя министра экономического развития и торговли, сделанное уже в 2000 году: «Греф предложил мне стать замом, как только он получил позицию министра... в действительности, в ЦСР писали эти предложения совсем другие люди, я не участвовал, я занимался социалкой, когда писалась программа Путина. Но когда дело дошло до реальных задач, то административную реформу реально возложили на меня, потому что среди замов Грефа не было людей, которые были погружены в эту тему. А я реально был погружен. То есть, я понимал примерно, что надо делать, и ну, в общем, фактически, занимался этим» (интервью с М.Э.Дмитриевым). Отметим при этом, что по данным А.Г. Барабашева, М.Э. Дмитриев исходно входил в рабочую группу по реформе госслужбы (см. предыдущий раздел). Возможно, впрочем, что он и входил в эту группу формально, но реально занимался все же «социалкой».

Об относительно слабой осведомленности М.Э.Дмитриева о преимуществах проекта, разработанного в ЦСР, в реализации которого он принимал затем активнейшее участие, с разработками 97-98 гг, свидетельствует и его ответ на вопрос в ходе нашего интервью о вкладе наработок 90-х годов в реальную административную реформу: «В 90-е я в этих процессах не участвовал, хотя, надо сказать, они практически не оставили следа в системе госуправления. Наиболее серьезный импульс дала стратегия реформ исполнительной власти, которая была частью предвыборной программы Путина и разрабатывалась здесь, в ЦСР. И дальше, в рамках деятельности правительства Касьянова, значительная часть этой стратегии была реализована» (интервью с М.Э.Дмитриевым).

В 2001 году была создана Комиссия по вопросам реформирования государственной службы под руководством Д.А.Медведева, и это можно считать начало серьезной работы над реализацией административной реформы. Как отмечает М.Э.Дмитриев: «Там столкнулись две точки зрения: одна – государственническая, которую в основном продвигали представители силовых ведомств, другая – в стиле нового государственного

управления, которую отстаивали Минэкономразвития и значительная часть экспертного сообщества. Медведев инстинктивно стремился добиться баланса, не готов был занять чью-либо сторону. В результате был принят компромиссный вариант. Но и он реализовывался непоследовательно, всё более скатываясь к традиционным советским подходам в госуправлении» [*Административная реформа...* 2010].

Мы снова видим пример того, что в условиях опоры только на позицию руководства и без серьезной поддержки «снизу» начинает реализовываться компромиссный вариант, который в итоге губит суть реформы.

Параллельно в Министерстве экономического развития и торговли под руководством М.Э. Дмитриева велась работа по разработке Программы административной реформы. В отличие от проектов 90-х годов основные положения Программы были представлены М.Э. Дмитриевым для обсуждения лидерам сильных НКО – участникам Экспертной конференции, проходившей в рамках Гражданского форума в Тольятти в ноябре 2002 года<sup>2</sup>. Естественным образом акцент был сделан на предложениях, связанных с участием гражданского общества в планируемой административной реформе. Так, предлагалось, что конкурсные комиссии по найму госслужащих должны будут на 51% состоять из представителей гражданского общества, это же относилось и к составу комиссий по конфликту интересов. При обсуждении этих предложений в кругу лидеров НКО прозвучал тогда вопрос – а кем именно и по какой процедуре будут выдвинуты конкретные представители гражданского общества для участия в комиссиях? Ответом части лидеров НКО было – «это не наша забота, мы же никаких коалиций создавать не будем, нас это не интересует».

Такая ситуация свидетельствовала о неготовности даже продвинутой части лидеров гражданских организаций к адекватному ответу на предложения реформаторов из правительства. Мы видим, что неготовность к конструктивному сотрудничеству была характерна в то время, к сожалению, для обеих сторон потенциального диалога.

Так или иначе, выступление М.Э. Дмитриева на Гражданском форуме в Тольятти свидетельствовало о поиске союзников или партнеров в среде лидеров гражданских организаций, и может расцениваться как шаг на пути формирования широкой коалиции поддержки на пути реализации административной реформы еще до ее официального начала. Таким началом могут служить первые нормативные правовые акты, в которых были очерчены контуры административной реформы - Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах», а также постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

О содержании реформаторской работы на первом этапе лучше всего рассказывает сам М.Э. Дмитриев: «Первые полтора года административной реформы были потрачены на то, чтобы убрать избыточные функции органов исполнительной власти, освободить бизнес от излишней нагрузки и сформировать трехуровневую структуру госуправления, выделив из министерств организации низового уровня (службы, агентства), подотчетные министерствам. Идея состояла в том, чтобы министерства сосредоточились на выработке политики и разработке правил поведения, подготовке нормативных актов, которыми должны руководствоваться нижестоящие службы и агентства, выполняющие функции контроля, надзора, распоряжения имуществом и оказания государственных услуг» [*Административная реформа...* 2011].

При этом эффективность такого подхода сам первый заместитель министра экономического развития и торговли, отвечающий за проведение административной реформы, оценивает очень скептически: «Введение трех уровней только осложнила коммуникации, потому что возникли дополнительные сложности в взаимодействии между

---

<sup>2</sup> Проведение Гражданских форумов с широким представительством реальных гражданских организаций в 2001-2003 гг было отражением линии на сотрудничество со структурами гражданского общества, существовавшей в те годы.

министерствами и агентствами. Неспособность привлекать эффективные компетенции привела к тому, что в министерствах еще худо-бедно были хоть какие-то понимающие кадры, а в агентства слили низкокачественный человеческий персонал, который, в принципе, не обеспечивал допустимого качества принятия решений...И госорганы как были, так и оставались закрытыми друг от друга» (Интервью с М. Дмитриевым).

Можно присоединиться к этой оценке эффективности первого этапа, так как личный опыт одного из авторов этого текста подтверждает как полугодовую неразбериху в отношениях с правительственными структурами того времени, так и отрицательное отношение к административной реформе в целом, как источнику подобной неразберихи, которое устоялось на уровне региональной исполнительной власти. Так, на вопрос о первоочередных планах Комиссии по административной реформе правительства Санкт-Петербурга уже в 2006 году был получен такой ответ от члена этой комиссии: «Прежде всего, не допустить такого безобразия и неразберихи, которые царили в Правительстве России в 2004 году» (Интервью одного из авторов с А.А. Ливеровским, представителем губернатора СПб в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, апрель 2006 г.).

Рассматривая этот первый этап административной реформы с точки зрения наличия коалиций в ее поддержку и продвижение, можно заключить, что, с одной стороны, ответственные представители правительства делали шаги навстречу формированию такой коалиции, делясь с лидерами НКО пока не утвержденными планами административной реформы. Подчеркнем также, что эти шаги не получили при этом необходимой сильной поддержки, уже из-за неготовности значительной части активистов неправительственных организаций к такому взаимодействию. Экспертное же сообщество, активно участвовавшее ранее в разработке проектов этой реформы, на этапе ее реализации было выключено из этого процесса.

С другой же стороны, избрав основой ее первого этапа введение «трехуровневой схемы» правительства без надлежащего объяснения планов, реформаторы сформировали устойчивое отрицательное отношение к реформе как таковой у существенной части региональной политической элиты. При этом не было сформировано заинтересованного пула из журналистов как печатных, так и электронных СМИ, которые могли бы влиять на создание позитивного образа реформы в российском обществе.

## **Административная реформа. Второй этап – 2005-2008 гг.**

Второй этап административной реформы официально был начат в октябре 2005 года, когда Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р была одобрена Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 годах. Целями этого этапа реформы были следующие: повышение качества и доступности государственных услуг; снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. В концепции были также сформулированы следующие шесть задач реформы:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам.
2. Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти.
3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти.
4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти.



5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.
6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Отметим, что к этому времени Министерство экономической политики покинул «основной мотор» административной реформы М.Э. Дмитриев, после радикального сокращения числа заместителей всех министров российского правительства (что как раз и было одним из результатов первого этапа реформы). Тем не менее, в концепции были заложены многое из того, о чем он информировал представителей гражданского общества на форуме в Тольятти в 2002 г., хотя такие радикальные предложения, как серьезное (более 51%) присутствие представителей гражданского общества в кадровых комиссиях и комиссиях по конфликту интересов в тексте утвержденной концепции уже отсутствовали.

12 сентября 2005 года, то есть за полтора месяца до появления вышеупомянутого распоряжения, в ЦСР состоялся круглый стол «Возможности и перспективы неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления». В нем приняли участие более 50 человек - политиков, ученых, лидеров НКО. Вел заседание М.Э.Дмитриев, ставший к тому времени научным руководителем ЦСР. В ходе этого круглого стола, одним из участников которого был один из авторов этого текста, вставал вопрос: «А насколько вообще возможен общественный мониторинг такого сложного процесса, как административная реформа»? Другие же участники обсуждения отвечали «А мы уже давно и практически занимаемся общественным мониторингом различных аспектов деятельности власти». Тогда же у А.А. Аузана и одного из авторов этих строк возникла идея создания инициативной группы общественного контроля за ходом российской административной реформы.

Эта идея трансформировалась несколько позже в создание Объединенной рабочей группы по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. Она была создана решением Совета Общественной Палаты Российской Федерации от 13.03.06 по согласованию с Председателем Правительственной комиссии по проведению административной реформы и Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Сопредседателями Объединенной рабочей группы стали: Я.И. Кузьминов, ректор Государственного университета – Высшей школы экономики, член Совета Общественной Палаты РФ и член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека; С.Е. Нарышкин - Руководитель Аппарата Правительства РФ – Министр РФ, Председатель Правительственной Комиссии по проведению административной реформы; А.Н. Шохин – Президент Российского Союза Промышленников и Предпринимателей, член Совета Общественной Палаты Российской Федерации и А.А.Аузан – президент Ассоциации Независимых центров экономического анализа и член Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Ответственным секретарем был утвержден А.Ю. Сунгуров как член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и президент Санкт-Петербургского Центра «Стратегия».

Эта группа, в состав которой вошли представители Опоры России, Деловой России, Ассоциации потребителей, правозащитников, а также Министерства экономического развития, по-прежнему отвечавшие за проведение административной реформы, формировалась по сути как реальная коалиция поддержки реализации административной реформы. Вместе с тем вскоре после начала ее работы – а первое официальное заседание Объединенной рабочей группы состоялось в октябре 2006 года в ГУ ВШЭ – выяснилось, что основной предмет интереса многих участников ОРГ – реализация четвертой задачи административной реформы - повышение эффективности

взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, оказывается на периферии деятельности Министерства экономического развития, а в центр внимания вынесена разработка многочисленных регламентов деятельности различных структур исполнительной власти, что не могло не привести к ослаблению интереса к участию в ней у многих ее членов. Тем не менее, несколько заседаний этой группы все же давало определенные надежды на вовлечение структур гражданского общества в реальную реализацию задач административной реформы. Приведем здесь в качестве примера повестку дня осеннего заседания ОРГ в 2006 г.:

1. Об организации работы ОРГ в 2007 г. Отв. - Я.И.Кузьминов, А.А.Аузан;
2. О ходе работ по подготовке закона «Об Административных регламентах». Отв. - А.В.Шаров, директор Департамента государственного регулирования в экономике МЭРТ РФ;
3. О ходе работ по внесению изменений в законы об НКО. Отв. - А.А.Аузан, президент Ассоциации Независимых центров экономического анализа;
4. О примерной форме анкеты для проведения экспертизы проекта административного регламента. Отв. - А.С.Данилов, н.с. Института проблем государственного управления и МСУ ГУ-ВШЭ
5. Об итогах мониторинга тематики Административной реформы на сайтах администрации субъектов РФ. - А.Ю.Сунгуров

Обратимся теперь к реализации самой административной реформы. Вот как оценивает вышедшую на первый план задачу создания регламентов М.А. Дмитриев: «фактически, все свелось к созданию регламентов, вместо того, чтобы внедрить современный инжиниринг деловых процессов, который надо было заимствовать из опыта бизнес-структур. И в России уже к тому времени накопился значительный опыт создания современных эффективных бизнес-процессов. А регламенты просто фиксировали status quo госорганов. И привели к бессмысленному ритуалу описания существующих процессов без их рационализации и без какого-либо влияния на эффективность» (Интервью с М. Дмитриевым).

В приведенном выше перечне задач административной реформы на первом месте стояло «Внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам». По мнению М.Э.Дмитриева и здесь тогда многое «свелось к бессмысленным упражнениям со статистическими показателями...То есть, появилась дополнительная волна отчетности, сильно формализованной и обесмысленной, которая называлась "управление по результатам", но это управление было реально очень сильно оторвано от потоков финансовых ресурсов, реальной мотивации персонала и, что особенно важно, реальных приоритетов власти. Особенно ярко это проявилось на примере с индикаторами губернаторов, где указом президента было утверждено 380 показателей, совершенно абсурдные с точки зрения управления индикаторы, но при этом, как показало межрегиональное статистическое исследование РЭШ, практически единственным показателем, который влиял на назначение и смещение губернаторов, в течение пяти лет был показатель голосования за "Единую Россию"» (Интервью с М. Дмитриевым).

На наш взгляд, несмотря на эти и иные отмеченные М.Э. Дмитриевым особенности реализации административной реформы, ее все же нельзя считать полностью неудавшейся – уже сейчас мы видим, что в главном – во внедрении в систему государственной службы понятия, что не граждане для государства и его служащих, а государственные служащие для граждан, а также в понимании необходимости открытости и прозрачности деятельности власти, в том числе и с использованием средств Интернета – удалось достичь определенных положительных результатов. Вместе с тем основные политические приоритеты власти ощутимо менялись на протяжении первого десятилетия этого века. Определенные надежды на диалог с НКО в начале этого десятилетия под влиянием «цветных революций» сменились боязнью независимых НКО и ужесточением законодательства о них, созданием специального агентства – Росрегистрации. Все это, а

также необходимость решения «проблемы 2008 года», когда заканчивался второй срок президентства В.В. Путина, отодвигало решение задач административной реформы на второй или даже третий планы. Не было и сильного общественного заказа на развитие административной реформы, что привело постепенно и к затиханию и активности Объединенной рабочей группы по участию гражданского общества в административной реформе, деятельность которой, конечно, заслуживает отдельного анализа.

## **Заключение**

Подводя итоги нашему анализу, мы можем ясно увидеть, как постепенно накапливается желание и опыт реформаторов действовать не в одиночку, а вместе с союзниками из экспертного сообщества и гражданских организаций, формируя коалиции определенного вида. Если в ходе разработки проектов административной реформы в 90-е годы их инициаторы и привлеченные эксперты еще строго придерживаются принципа конфиденциальности информации, и проект административной реформы 97-98 годов так и остался документом «для служебного пользования», оказавшись жертвой смены политических приоритетов и ключевых фигур российской политики в 98-99 годах, то уже в начале следующего десятилетия первый заместитель министра экономического развития и торговли представляет проект административной реформы для обсуждения лидеров ведущих неправительственных организаций, а несколько лет спустя часть из участников этого обсуждения в Тольятти формируют Рабочую группу по участию гражданского общества в административной реформе.

Таим образом, мы видим определенный прогресс как в желании реформаторов получать серьезную поддержку от общества, так и в росте интереса самих представителей гражданских организаций в участии таких процессов, как административная реформа, что создает, на наш взгляд, реальные основы для формирования в будущем успешных коалиций по продвижению общественных интересов в ходе реформаторских процессов различного вида.

Ясно, однако, что важнейшим условием для формирования таких коалиций должна быть ясно выраженная линия политического руководства страны на развитие партнерского диалога с гражданскими организациями, а также готовность этих организаций к такому диалогу. Именно в этих условиях и экспертное сообщество будет способно не только выдвигать идеи реформы, но и, вместе с гражданскими организациями контролировать ход ее реализации и при необходимости, инициировать необходимые поправки.

## **Литература**

- Авдонин В.С. (2008) Административная реформа в регионе – конфликты и компромиссы (случай Рязанской области) // Влияние культур на взаимоотношение людей: конфликт или шанс? Материалы международной конференции: Нижегород. Гос. архит. – строит. Ун-т. Н.Новгород: ННГАСУ. С. 49-57.
- Административная реформа. Интервью с Дмитриевым М. Э. // История Новой России, 2010// <http://www.ru-90.ru/node/58> (Дата посещения - 08.11.2015 г.)
- Барабашев А.Г. (2003) Попытка реформы государственной службы 1999—2000 гг. (предложения Центра стратегических разработок) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Издательство «Весь Мир». С. 157-210.

- Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. (2007) Риски реформирования государственной службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. Том II, № 2-3. С. 91-124.
- Беков Х.А., Скобеев К. М (2003). Первая попытка реформирования государственной службы России, предпринятая Роскадрами (1992—1993 гг.) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Издательство «Весь Мир». С. 25-97.
- Гельман В., Стародубцев А. (2014). Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов//Российская политика. №4. С. 6-30.
- Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. (2014). Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления. // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 28-47.
- Зайцева Т. В. (ред.). (2003). Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Издательство «Весь Мир».
- Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола, состоявшегося 3 апреля 2014 г. в рамках XV апрельской международной научной конференции «модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ) (2014) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 89–109.
- Комаровский В.С. (2005) Административная реформа в Российской Федерации. // Полис. № 4. С. 172-178.
- Краснов М.А., Оболонский А.В. (2003). Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.)// Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Издательство «Весь Мир». С. 98-156.
- Кулакова Т.А. (2011). Политика изменений: Административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб.: изд-во С.-Петербур. ун-та.
- Кулакова Т. А. (2009). Административная реформа в республике Карелия в 2009 году // Демократия и управление. № 2. С. 16-19.
- Курочкин А. В. (2009). Влияние региональных политико-административных режимов на динамику административной реформы // Демократия и управление. № 2. С. 20-28.
- Павроз А.В. (2009). Бюрократия: экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ // Политэкс. Т. 5., №2. С. 37-55.
- Распопов Н.П. (2008) Партийно-политические аспекты реализации административной реформы в России в 2000-ые годы (на примере Нижегородской области) // Влияние культур на взаимоотношение людей: конфликт или шанс? Материалы международной конференции: Нижегород. Гос. архит. – строит. Ун-т. Н.Новгород: ННГАСУ. С. 66-73.
- Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. (2008). Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике: / сост. и научн. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. СПб.: Алетейя. С. 94-154.
- Сахаров А.Н. (1998). Александр I. М.: Наука.
- Сморгунов Л.В. (2005). Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // Политэкс. Том 1, №2. С. 213-225.

- Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. (2011). Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. №. 1. С. 125-151.
- Теплов Э.П. (2012) Северо-Западный кадровый центр и постановка задач политических исследований в сфере государственной службы: как все начиналось // Жизнь. Безопасность. Экология. №1-2. С. 144-158.
- Шишко П. М. (2008). Механизмы и факторы торможения административной реформы на региональном уровне // Демократия и управление. № 2. С. 7-10.
- Inkina S. (2013). Civil service reform in transition. A case study of Russia // Review of European and Russian Affairs, vol.8, no 1, pp. 1-16.
- Sabatier P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe // Journal of European Public Policy vol. 5, no 1, pp. 98-130.
- Weible C. M., Heikkila, T., de Leon, P., Sabatier, P. A. (2012) Understanding the policy process // Policy Sciences, vol. 45, no 1, pp. 1-21.
- 
- 

## **Administrative Reform and Its Projects in Modern Russia: Were There Advocacy Coalitions?**

**A. SUNGUROV\*, D. TINYAKOV\*\***

\* **Alexander Sungurov** – Professor, Head of department of the Applied Political Science Department of National Research University HSE SPb. E-mail: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

\*\* **Daniil Tinyakov** - Master student of the Applied Political Science Department of National Research University HSE SPb. E-mail: [tinyakovdk@gmail.com](mailto:tinyakovdk@gmail.com).

### **Abstract**

This article discusses the process of reforming the executive authority in the Russian Federation in the period from 1990s to 2000s paying the attention to advocacy coalitions participation. Authors are wondering what could be done to make the reform of the state apparatus real, not imitation? Based on interviews and secondary data, the authors consistently consider administrative reform steps, focusing on the initiators' of change objectives and the presence or absence of advocacy coalitions. As a result of this analysis, it is concluded that the reformers gradually came from non-public work on the reform to the realization that it is necessary to expand the composition of the actors involved in the process and to include representatives of civil society and the expert community. However, for various reasons, the full inclusion of NGOs, experts and the media in the process did not occur that had a negative effect on the results of reform.

**Key words:** reform, administrative reform, advocacy coalitions, executive authority, civil society, experts, NGOs, media, Russia

## References

- Administrativnaya reforma. Intervyu s Dmitrievym M. E. [The Administrative Reform. An Interview with Dmitriev M. E.]. *Vestnik Evropy*, 16 January 2011. Available at: <http://www.vestnikevropy.com/all-articles/2011/1/16/318609816511.html>.
- Avdonin V.S. (2008) Administrativnaya reforma v regione – konflikty i kompromissy (sluchaj Ryazanskoj oblasti) [The Administrative Reform in a Region: Conflicts and Compromises (Case of Ryazan' Oblast)]. *Vliyanie kultur na vzaimootnoshenie lyudej: konflikt ili shans? Materialy mezhdunarodnoj konferencii: Nizhegorod. Gos. arxit. – stroit. Un-t* [Influence of Cultures on Relations among People: a Conflict or a Chance? NNGASU International Conference Materials], N.Novgorod: NNGASU, pp. 49-57.
- Barabashev A.G. (2003) Popytka reformy gosudarstvennoj sluzhby 1999—2000 gg. (predlozheniya Centra strategicheskix razrabotok) [1999-2000 Civil Service Reform Attempt (Suggestions of The Center of Strategic Developments)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000], M.: Ves Mir, pp. 157-210.
- Barabashev A.G., Zajceva T.V., Krasnov M.A., Obolonskij A.V. (2007) Riski reformirovaniya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii [Risks of Civil Service Reform in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues], vol. 2, no 2-3, pp. 91-124.
- Bekov X.A., Skobejev K. M (2003). Pervaya popytka reformirovaniya gosudarstvennoj sluzhby Rossii, predprinyataya Roskadrami (1992—1993 gg.) [First attempt of Roskadri to Reform Russian Civil Service (1992-1993)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000], M.: Ves Mir, pp. 25-97.
- Gelman V., Starodubcev A. (2014). Vozможности i ogranicheniya avtoritarnoj modernizacii: rossijskie reformy 2000-x godov [Capabilities and Limitations of an Authoritarian Modernization: Russian Reforms of 2000s]. *Rossijskaya politiya* [Russian Polity], no 4, pp. 6-30.
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V. (2014). Vnedrenie upravleniya po rezultatam v ramkakh realizatsii administrativnoy reformy v Rossijskoy Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya, №2. P. 28-47. Zajceva T. V. (ed.). (2003). *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000], M.: Ves Mir.
- Inkina S. (2013). Civil service reform in transition. A case study of Russia. *Review of European and Russian Affairs*, vol.8, no 1, pp. 1-16.
- Itogi 10 let administrativnoj reformy i zadachi na perspektivu (materialy kruglogo stola, sostoyavshegosya 3 aprelya 2014 g. v ramkax XV aprejskoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii «Modernizaciya ekonomiki i obshhestva» v NIU VShE) (2014) [Results of 10 Years of Administrative Reform and Future Tasks (3 April 2014 Round Table Materials within 15<sup>th</sup> International Conference in HSE “Modernization of Economy and Society”)]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues], no 2, pp. 89–109.

- Komarovskij V.S. (2005) Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii [Administrative Reform in the Russian Federation]. *Polis*. No 4, pp. 172-178.
- Krasnov M.A., Obolonskij A.V. (2003). Vtoraya popytka reformy gosudarstvennoj sluzhby (1997—1998 gg.) [Second Attempt of Civil Service Reform (1997-1998)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000], M.: Ves Mir, pp. 98-156.
- Kulakova T.A. (2011). Politika izmenenij: *Administrativnye reformy I vzaimodejstvie gosudarstva i obshchestva* [Policy of Changes: Administrative Reforms and State and Society Interactions], SPb.: izd-vo S.-Peterb. un-ta.
- Kulakova T. A. (2009). Administrativnaya reforma v respublike Kareliya v 2009 godu [Administrative Reform in the Republic of Karelia 2009]. *Demokratiya i upravlenie* [Democracy and Administration], no 2, pp. 16-19.
- Kurochkin A. V. (2009). Vliyanie regionalnyx politiko-administrativnykh rezhimov na dinamiku administrativnoj reformy [Influence of Regional Political-Administrative Regimes on Administrative Reform Dynamics]. *Demokratiya i upravlenie* [Democracy and Administration], no 2, pp. 20-28.
- Pavroz A.V. (2009). Byurokратиya: ekonomicheskij analiz deyatel'nosti i logika sovremennykh administrativnykh reform [Bureaucracy: Economical Analysis of Activity and Logic of Modern Administrative Reforms]. *Politeks*, vol. 5., no 2. pp. 37-55.
- Raspopov N.P. (2008) Partijno-politicheskie aspekty realizacii administrativnoj reformy v Rossii v 2000-ye gody (na primere Nizhegorodskoj oblasti) [Partisan Aspects of 2000s Russian Administrative Reform Implementation]. *Vliyanie kultur na vzaimootnoshenie lyudej: konflikt ili shans? Materialy mezhdunarodnoj konferencii: Nizhegorod. Gos. arxit. – stroit. Un-t* [Influence of Cultures on Relations among People: a Conflict or a Chance? NNGASU International Conference Materials], N.Novgorod: NNGASU, pp. 66-73.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. (2008). Koncepciya lobbi-koalicij: ocenka [Advocacy Coalition Framework: an Appraisal]. *Publichnaya politika: ot teorii k praktike* [Public Policy: from Theory to Practice] N.Yu.Danilova, O.Yu.Gurova, N.G.Zhidkova (eds.), SPb.: Aletejya, pp. 94-154.
- Sabatier P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no 1, pp. 98-130.
- Sakharov A.N. (1998). *Aleksandr I*, M.: Nauka.
- Smorgunov L.V. (2005). Elektronnoye pravitel'stvo, menedzhment znaniya i administrativnye reformy [E-Government, Knowledge Management and Administrative Reforms], *Politeks*, vol. 1, no 2, pp. 213-225.
- Starilov Yu. N., Davydov K. V. (2011). Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii na sovremennom etape: osnovnye dostizheniya, problemy i perspektivy [Modern Stage of the Administrative Reform in the Russian Federation: Main Achievements, Problems and Perspectives]. *Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya* [Legal Science and University Education Reform], no. 1. Pp. 125-151.
- Teplov E.P. (2012) Severo-Zapadnyj kadrovij centr i postanovka zadach politicheskix issledovanij v sfere gosudarstvennoj sluzhby: kak vse nachinalos [The North-West Personnel Center and Political Science Research Objectives Setting in the Sphere of Civil Service]. *Zhizn. Bezopasnost. Ekologiya* [Life. Safety. Ecology], no 1-2, pp. 144-158.
- Shishko P. M. (2008). Mexanizmy i faktory tormozheniya administrativnoj reformy na regionalnom urovne [Mechanisms and Factors of Administrative Reform Inhibition on the Regional Level]. *Demokratiya i upravlenie* [Democracy and Administration], no 2, pp. 7-10
- Weible C. M., Heikkila, T., de Leon, P., Sabatier, P. A. (2012) Understanding the policy process. *Policy Sciences*, vol. 45, no 1, pp. 1-21.