

Факторы реализации административной реформы в российских регионах (на примере многофункциональных центров)

Ю.А. Кабанов, В.А. Карас

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» –
Санкт-Петербург

ykabanov@hse.ru, valeriacaras@mail.ru

Аннотация

Данное исследование посвящено анализу деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в России, создание которых является основным направлением административной реформы. В рамках исследования развитие многофункциональных центров будет рассмотрено как политический курс, который был принят с целью улучшения качества предоставления государственных услуг в рамках модернизационной политики Д.А. Медведева. Данный курс проводится в недемократических условиях и на общем фоне центры можно определить, как успешно функционирующие «карманы эффективности». Реализация внедрения, создания, обеспечения и зачастую финансирования центров ложилась на плечи субъектов Федерации, поэтому в эмпирической части будет проведен анализ на основе данных по всем регионам России. Регионы классифицированы по двум кластерам, в зависимости от количества центров, их технического оснащения, развития информационного общества и интернета, бюрократизации и ряда других институциональных факторов.

Ключевые слова: многофункциональные центры, административная реформа, карманы эффективности, бюрократия, эффективность управления, информационное общество

Введение

Административная реформа является одним из сложнейших преобразований. Цель повышения эффективности государства преследует множество стран, и Россия не является исключением. В 2007-2008 гг. в рамках модернизационной политики Д.А. Медведева политический курс административной реформы поменял свое направление. В эти годы приоритетом реформы становится создание, внедрение и оснащение многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - МФЦ, работающих по принципу «одного окна», ответственность за которые ложится на плечи российских регионов.

Несмотря на активный курс на развитие многофункциональных центров, рост их количества и перечня предоставляемых ими услуг, это явление находится на периферии внимания политологического сообщества. Имеющиеся работы освещают, как правило, только технические аспекты функционирования центров, упуская из виду институциональные факторы, связанные с деятельностью центров, а также причины, благодаря которым МФЦ стали успешным направлением административной реформы.

Таким образом, актуальность данной темы включает в себя общественную и научную составляющие. С одной стороны, число центров и людей, которые в них обращаются растет, с другой стороны, работа МФЦ мало исследуется с научной точки зрения. Поэтому данное исследование ставит перед собой цель систематизировать данные о многофункциональных центрах на региональном уровне. Объектом исследования является административная реформа в России, а предметом многофункциональные центры предоставления государственных услуг. Научная новизна работы состоит в том, чтобы включить в дискуссию об МФЦ институциональные факторы, а не только технические, и представить общую картину деятельности центров в регионах на основе ряда факторов.

1. Многофункциональные центры – часть административной реформы в России

1.1. Концепция административной реформы в России

Развитие многофункциональных центров является частью административной реформы, проекты которой берут своё начало ещё с конца 1990-х годов и стартовавшей в 2003 году. Административная реформа в России продолжается до сих пор, поэтому прежде всего стоит рассмотреть ее причины, особенности и основные этапы.

Осознание необходимости проведения реформы исполнительной власти возникла еще во время президентства Ельцина, однако концепция реформы 1997-1998 гг. так и не была реализована. Причины, которые побудили к реформе в то время, актуальны и сегодня. Это прежде всего, низкая эффективность органов исполнительной власти, обусловленная формированием федеральных и региональных органов исполнительной власти в 1990-ые годы [6]. Так как данная система начала формироваться в 1990-ые годы, то основные позиции достались чиновникам, работающим в государственном аппарате СССР. Бюрократический аппарат того времени характеризуется гораздо большим количеством чиновников на федеральном уровне по сравнению с региональным. Эти люди находились тогда в солидном возрасте, так как заняли свои позиции ещё в СССР, большинство из которых имели низкие заработные платы, что порождало коррупцию и недоверие населения к бюрократии в целом [7, с. 373-382].

Таким образом, назревала необходимость в реформе и построении государства современного типа. В конце 1990-х проект реформы не был реализован по нескольким причинам. Как отмечают А.Ю. Сунгуров и Д.К. Тиняков это случилось из-за того, что инициатор реформы М.А. Краснов лишился рычагов давления, и сама программа реформы находилась на периферии внимания руководства страны [8]. В 1999 году проект разработки административного курса перешёл в руки Центра стратегических разработок, однако также не был доведён до реформы из-за отсутствия приоритетности на то время, широкой коалиции поддержки проекта и недостатка политической воли [8]. Ю.А. Несневич также отмечает, что в начале 2000-х приоритетом для новой власти являлось построение «вертикали власти» путём отмены прямых выборов глав субъектов федерации и реформирования Совета Федерации, что отложило довольно долгую работу над проектом реформы до 2003 года. Однако, попытки создания проекта реформы не уменьшили надобности в её проведении. В 23 июля 2003 года В.В. Путин Указом Президента РФ №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» дал старт уже собственно самой реформе [6, с. 5].

Реформа ставила перед собой амбициозные цели: «ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для бизнеса, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики» [9].

А.В. Шаров, будучи директором Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития в 2004-2009 гг., отмечает, что можно считать, что реформа состоит из двух частей: «оперативной и институциональной, заключающихся в отказе от избыточных функций исполнительной власти и создании механизмов по предотвращению появления таких функций» [10]. Таким образом, была совершена ревизия функций федеральных органов государственной власти на предмет избыточности, из которых 30% было решено сократить и 20% пересмотреть [6, с. 6].

В целом, административная реформа в России не достигла всех поставленных перед собой задач. В.Я. Гельман и А.В. Стародубцев выделяют несколько причин неосуществления вышеобозначенных целей. Стоит отметить, что в отличие от 1990-х, начиная с 2003 года, административная реформа уже не находилась на периферии внимания руководства страны. Однако, В.В. Путин, хоть и обозначил направление реформы приоритетным, не дал организационной поддержки преобразований, к тому же, проведение реформы, по сути, было возложено на самих чиновников, мало заинтересованных в преобразованиях [1, с. 20-21]. Авторы также считают, что реформа пала жертвой отсутствия лидерства, а также того, что ответственность по её реализации была распределена между ведомствами, которые не смогли скоординироваться [1, с. 22]. Таким образом, основные цели реформы достигнуты не были, а вся концентрация усилий перешла на технологические аспекты улучшения качества предоставляемых государственных услуг [1, с. 20].

Кроме того, как отмечает А.М. Калинин, концепция административной реформы на деле столкнулась с рядом проблем. Административные регламенты требовали больших капиталовложений, перестройку всех территориальных служб и сотни помещений [11, с. 135]. Таким образом, от части регламентов пришлось отказаться, а часть существенно изменить. На данном фоне, в качестве альтернативы, возникла идея создания МФЦ как «супермаркетов» государственных услуг, что и будет рассмотрено далее.

1.2. МФЦ как новое направление административной реформы

История МФЦ фактически начинается с 2007-2008 гг., когда в соответствии с распоряжением «Правительства РФ от 9 августа 2008 г. № 157-р одним из приоритетных направлений, необходимых для достижения запланированных целей административной реформы, являлось создание многофункциональных центров на территориях субъектов Российской Федерации» [12]. Данное распоряжение связано с концепцией административной реформы, а также Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». Д.А. Медведев анонсировал создание многофункциональных центров, деятельность которых было поручено курировать Министерству экономического развития [13].

Опыт МФЦ на сегодняшний день является мировым. Создание этого института в России связано с тем, что МФЦ зарекомендовали себя как успешную модель взаимодействия граждан и государства, при которой возможен переход от бюрократического к сервисному государству [13]. Таким образом, с 2007 г. МФЦ становятся приоритетным направлением административной реформы, и правительственная комиссия по административной реформе поддерживает создание 18 МФЦ в 16 субъектах Российской Федерации [13].

Ответственность по созданию, оснащению и развитию МФЦ лежала и лежит на регионах. Д.А. Медведев отмечал, что губернаторы будут нести личную ответственность за МФЦ, а каждый регион обязан сам разработать программу создания центров. Понятие МФЦ не было закреплено на федеральном уровне, регионы наделялись самостоятельностью в этом вопросе, что придает на первых порах данному проекту реформы экспериментальный характер [13]. Однако, был выделен ряд условий, которых должны были придерживаться регионы при создании МФЦ. Среди них: «взаимодействие трех уровней власти в работе органа (федерального, регионального и муниципального),

предоставление не менее 50-ти государственных услуг, а также осуществление дополнительных услуг на базе центра и создание комфортной среды» [14, с. 183].

На сегодняшний день МФЦ функционируют согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [15]. Закон дает определение МФЦ как «организацию, созданную в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющуюся автономным учреждением), и уполномоченную на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна» [15]. Таким образом, МФЦ представляют собой технический аспект административной реформы, ставший главным её направлением в 2007 году. При работе МФЦ ставится цель улучшить межведомственное взаимодействие и качество предоставления государственных услуг, что соответствует целям административной реформы.

Как уже было отмечено, идея создания МФЦ не является новой. Такие «супермаркеты услуг» были внедрены во многих странах, к примеру в Бразилии и Германии [16, с. 5]. Наиболее близкая к российскому опыту модель «одного окна» функционирует в Бразилии, начиная с 1990-х годов [16, с. 6]. Многие государственные функции были упрощены, повысилась экономическая эффективность оказания услуг, были внедрены новые технологии, вплоть до того, что сейчас планируется создание электронных круглосуточных центров [17].

Таким образом, мировой опыт демонстрирует, что принцип «одного окна», то есть, принцип при котором заявитель может получить желаемую услугу в одном месте без участия в процессе оказания услуги, является одним из способов упрощения получения государственных услуг. Данный принцип осуществляется благодаря упрощению межведомственного взаимодействия. Типология данного взаимодействия в регионах России заключается во взаимодействии между органами власти одного уровня и различных уровней.

Выделяются три модели участия органов власти в деятельности МФЦ [18, с. 107]:

- 1) МФЦ как территориальное объединение представителей органов власти;
- 2) МФЦ как представитель органов власти;
- 3) МФЦ как представитель интересов заявителя.

Разница в понимании этих моделей влияет как на модель МФЦ, на количество предоставляемых услуг, так и на роль власти в организации деятельности МФЦ. К примеру, в рамках первой модели, представители органов власти размещаются в МФЦ и осуществляют все функции МФЦ, что не несёт за собой проблем правового характера между органами власти и МФЦ [19, с. 107]. Вторая модель предполагает, что работники МФЦ представляют интересы органов власти, однако законодательство однозначно не разъясняет вопрос делегирования полномочий, что создаёт административный барьер [17, с. 107]. Третья же модель подразумевает представительский характер отношений между заявителем и МФЦ и осложняется необходимостью заключения с каждым заявителем договора поручения и доверенности [19, с. 108]. Таким образом, изначально задуманная стратегия делегирования полномочий федеральных органов работникам МФЦ столкнулась и с вышеупомянутыми законодательными трудностями, а также со сложностью знания работником МФЦ всех требований, предъявляемых федеральными органами. В результате, на первом этапе (до принятия 210-ФЗ) наибольшее распространение получила первая модель с размещением специалистов в МФЦ и созданием «удаленного рабочего места» [11, с. 137].

Основная роль в создании и внедрении многофункциональных центров ложится на органы власти субъектов Российской Федерации. Именно они ответственны за финансирование, поиск помещения и сотрудников, а также оборудование будущего центра [11, с. 136]. Этот аспект приводит к различиям во внедрении и функционировании МФЦ в российских регионах, а также к выделению ряда проблем.

Несмотря на то, что история данных центров в России начинается с 2007 года, особенности их функционирования, внедрения и главное успешности (в отличии от самой административной реформы) почему-то ускользают от внимания исследователей. На сегодняшний день найти работы о МФЦ в российских научных кругах все же можно, однако они в целом представляют собой мониторинги деятельности МФЦ, представляя данные об их количестве и эффективности в регионах, не пытаясь исследовать факторы, влияющее на успешность центров и факторов, связанных с их деятельностью. Восполнить данный пробел и систематизировать имеющиеся данные о МФЦ и является целью настоящей работы.

2. Реализация политических курсов путем образования «карманов эффективности»

Проведение реформ при демократии и авторитарном режиме существенно отличаются: то, что работает при первом, не удастся осуществить при втором. Понимание данных режимных особенностей важно при непосредственном анализе результатов преобразований.

Считается, что проводить реформы в авторитарных условиях сложнее, отчего они редко бывают успешными [1, с. 8-9]. В.Я. Гельман и А.В. Стародубцев приводят несколько факторов неуспешности реформ (2000-х годов в России), среди которых ограничителем политического курса реформирования является низкое качество бюрократии, а также институциональные факторы разделения властей [1, с. 7]. Что касается первой причины, то известно, что зачастую бюрократия становится исполнителем реформ. Однако, чтобы бюрократический аппарат провел политический курс успешно, против своей воли и желая сохранить статус-кво, он сам должен быть эффективным [1, с. 9-12]. В авторитарных условиях, как известно, функция разделения властей присущая демократиям, трансформируется, наделяя всей полнотой власти исполнительную ветвь, что тоже создает препятствия для проведения реформ. В итоге, ответственность за проведение реформ размывается между ведомствами ввиду отсутствия политической подотчетности, что сильно затрудняет проведение курса [1, с. 12]. Выходом из ситуации, считают авторы, являются несколько стратегий проведения реформы. Политический курс получает право на реализацию если он приоритетен в глазах главы государства, осуществляется в пределах одного ведомства чиновниками, заинтересованными в его проведении, а также проводится в сжатый временной промежуток и носит одноэтапный характер [1, с. 14].

В.Я. Гельман выделяет причину неуспешности, а точнее технократического характера реформ как противостояние между борьбой за власть (politics) и, собственно, самим политическим курсом (policy) [2, с. 32]. Policy часто не удаются в недемократических странах, потому что не являются самоцелью автократов. Авторитарные лидеры рассматривают политические курсы как способ сохранения власти, то есть politics [2, с. 33]. Именно поэтому поддержка реформ со стороны автократов является ключевым фактором в проведении политических курсов. Однако, сталкиваясь с низкой эффективностью бюрократического аппарата, курсы лишаются шансов на осуществление. Таким образом, считает Гельман, единственным выходом для реализации реформ являются неформальные «правила игры» - «карманы эффективности» [2, с. 47]. Именно такие неформальные характеристики и позволяют курсам хоть частично осуществиться. «Карманы эффективности» зачастую патронируемы теми, кто заинтересован в их реализации, что создает шансы для выживания курсов несмотря на то, что они очень зависимы от politics [2, с. 48].

Итак, «карманы эффективности» — это успешные организации, которые существуют в странах с неэффективным правительством [3, р. 1]. У «карманов эффективности» также есть ряд критерий, по которым, собственно, они и причисляются к этой категории. Во-

первых, такие организации эффективно оказывают те услуги, которые должны [3, с. 2]. Во-вторых, как отмечает М. Ролл, эти организации вносят свой вклад в общественное благо, но не только на уровне столицы, а на общенациональном [3, с. 2]. К «карманам эффективности», по мнению М. Ролла, организации можно причислить, если они «выжили» в коррупционной среде неэффективного государства и просуществовали хотя бы три года.

М. Ролл выделяет три группы факторов, которые могут оказывать положительное влияние на «карманы эффективности». Внутренние – лидерство и менеджмент внутри организации, внешние или политэкономические факторы и институциональные. Политические факторы сводятся к тому, что в определённом контексте актор или группа акторов могут быть заинтересованными в том, чтобы государственные услуги предоставлялись эффективно [3, с. 7]. В таком случае, определенная организация, получает политическое покровительство и автономию [3, с. 7]. М. Ролл полагает, что несмотря на важность менеджеральных факторов, именно политические являются решающими при появлении «карманов эффективности». Что касается институциональных факторов, то важнейшую роль играет автономия организации, при которой возможно не только рекрутировать персонал, но и осуществлять деятельность эффективно [3, с. 10].

Другой исследователь «карманов эффективности» - Д.К. Леонард, базируясь на обзоре литературы по данной теме, более детально расписывает факторы, влияющие на успешность такого рода организаций. Так, помимо менеджеральных и лидерских факторов выделяются важность консолидации акторов во время реформы, поддержка курса исполнительной властью, количество вето-пунктов в системе (чем больше, тем труднее провести курс) [4, с. 22]. Курс имеет шансы на «выживание», помимо прочего, если он не противоречит институциональным особенностям общества и интересам ключевых акторов [4, с. 22-23].

Все чаще дискурс реформ в авторитарных странах приобщают к концепции авторитарной модернизации. Под авторитарной модернизацией же следует понимать «достижения высокого уровня социально-экономического развития посредством ускоренного роста экономики, исключая демократизацию политического режима в обозримом будущем» [5, с.38]. Россия, как и такие страны как Китай и «Азиатские тигры», также попыталась вписаться в модернизационный бум, а курс на процесс модернизации, собственно, был объявлен Д.А. Медведевым в годы его президентства. Буквально в это же время курс административной реформы изменяется в сторону внедрения МФЦ.

В.Я. Гельман отмечает, что в российских экспертных кругах первоначально ходило скептическое отношение к модернизации [5, с. 42]. Он объясняет это тем, что в принципе случаи модернизации в авторитарных условиях редки, они скорее являются исключениями, чем правилом, что связано с режимными особенностями. Зависимые от поддержки масс, электоральные автократии не склонны серьезно рисковать и проводить обширные проекты модернизации [5, с. 43]. Данный тезис находит свое подтверждение как раз на российском случае. Проект модернизации Д.А. Медведева на деле вылился в «краткосрочную кампанию с фокусом на внедрение новых технологий, которая столкнулась со структурными и институциональными ограничениями» [5, с. 46].

Стоит заметить, что по мнению Гельмана, главная причина неудачи реформ и курса авторитарной модернизации в России кроется в неэффективной бюрократии, группах интересов, сопротивляющихся преобразованиям, которым реформаторы пошли на уступки ради реализации хотя бы части замыслов [5, с. 48]. Отсутствие публичного обсуждения, что и характерно для недемократических стран, привело к этому эффекту. Низкое качество институтов, ручное управление, поиск ренты акторами, недостаток ресурсов для воплощения всех замыслов также сыграли критическую роль в неуспешности преобразований [5, с. 52-53].

Таким образом, институциональные недемократические условия создают множество преград для реформ. Реформы проводятся по неформальным правилам, зачастую без

публичного обсуждения и опираясь на неэффективную бюрократию. Тем не менее, в ряде случаев, очаровавшись успехами авторитарной модернизации, лидеры в недемократических странах могут дать шанс курсу на реализацию, превратив его в «карман эффективности» под своим чутким патронажем. В рамках данной работы multifunctional центры будут рассмотрены как политический курс, который проводится в недемократических условиях и предположительно, на общем фоне административной реформы, является успешно функционирующим «карманом эффективности». Проверка данного предположения будет произведена на основе межрегионального эмпирического анализа с включением основных рейтинговых показателей, связанных с деятельностью центров.

3. Межрегиональный эмпирический анализ: кластеризация регионов

Проводимое исследование носит межрегиональный характер, включая в себя данные по всем 85 регионам России. База данных включает в себя переменные, непосредственно связанные с деятельностью МФЦ, значения, которые были доступны для использования. Использованы данные о количестве центров в каждом субъекте Федерации [20], обозначены межбюджетные трансферты на создание МФЦ в регионах [21], а также в анализ был включен рейтинг МФЦ, представленный Минэкономразвития и эффективность органа исполнительной власти, ответственного за их внедрение [22].

Кроме того, были включены переменные, характеризующие инновационную бизнес среду в регионах [23], эффективность бюрократии по данным Росстата и рейтинг эффективности управления в регионах на основе работы Р.Туровского и Д.Орлова [24].

На основе данных Росстата включен индекс развития информационного общества, финансовая поддержка, субсидии и трансферты регионам, уровень безработицы, валовый региональный продукт, показатели инновационной активности организации и показатели открытости и демократичности регионов из индекса Петрова и Титова [25].

Дизайн исследования представляет собой кластерный анализ, в ходе которого российские регионы разбиты на группы по успешности и эффективности внедрения МФЦ и выраженности факторов, связанных с их деятельностью. Систематизация в кластерном анализе указанных факторов, которые базируются на данных из различных представленных рейтингов, позволяет выявить более общую картину деятельности МФЦ, классифицировав регионы по различным показателям, что нельзя сделать, проанализировав какой-либо один рейтинг.

Таблица 1. Факторы кластеризации

Факторы кластеризации	Кластер	
	1	2
Рейтинг МФЦ	-,12090	,34417
Количество МФЦ	-,25963	,76433
Межбюджетные трансферты на создание МФЦ	-,20381	,56763
Индекс развития информационного общества	-,10892	,45918
Эффективность органа исполнительной власти, ответственного за МФЦ	-,00554	-,30096
ВРП на душу населения	-,01689	-,09138
Суммарный Рейтинг демократичности региона	,03765	,40587
Инвестиции в основной капитал	-,33725	,62225
Эффективность управления	-,34186	,88893
Использование сети Интернет в организациях	,01586	,17957
Среднее по субсидиям	-,09660	,06543
Среднее по финансовой поддержке	,17635	-,50240
Инвестиционный климат	,27675	-,54069
Уровень безработицы	,05618	-,42539
Бюрократия	-,31284	,85533

Источник: расчёты авторов

Итак, эмпирический анализ проводится с помощью кластерного анализа, что позволяет разбить группы объектов на однородные подмножества. Метод кластеризации представляет собой иерархический анализ k -средних, который позволяет выделить факторы для изначально заданных k -элементов, которые необходимо разбить на кластеры.

Полученные данные были обобщены в два кластера (см. табл. 1). В каждом из кластеров факторы обладают различными средними значениями, положительное или отрицательное значение которых свидетельствует о высоком или низком проявлении фактора. Таким образом, полученные кластеры можно условно интерпретировать следующим образом:

Кластер 1 можно условно охарактеризовать как группу, к которой принадлежат отстающие регионы в плане создания количества МФЦ, обеспечения их техническим оборудованием, с низкими показателями индекса развития информационного общества, недостаточными трансфертами на создание МФЦ, неэффективным управлением и неэффективной бюрократией. Интернет в организациях, находящихся в регионах этой группы, используется меньше, уровень безработицы имеет более высокую выраженность, а рейтинг, демонстрирующий среднее значение по демократичности регионов, имеет более низкое значение. Однако, этот кластер также характеризуется значительной финансовой поддержкой, наличием гораздо более привлекательного инвестиционного климата, при этом кластер характеризуется более высокой эффективностью исполнительной власти, ответственной за МФЦ.

В то время как к **Кластеру 2** принадлежат субъекты РФ, которые опережают остальные регионы по многим из вышеперечисленных показателей. Так, рейтинг МФЦ имеет высокую выраженность, что показывает высокое внедрение технологических составляющих, необходимых для эффективного функционирования МФЦ, таких как электронная очередь, СМЭВ, УЭК и т.д. В данной группе регионов больше количество МФЦ, факторы межбюджетных трансфертов на создание МФЦ и индекса развития информационного общества положительно проявлены, что свидетельствует о их выраженности и более высоком влиянии, чем в Кластере 1. Кластер 2 характеризуется более высокими показателями рейтинга, демонстрирующего среднее значение по демократичности регионов, а также в этой группе больше инвестиций в основной капитал и субсидий. Интернет лучше внедрен в организациях, безработица ниже, а эффективность бюрократии и управления выше. Однако, орган исполнительной власти, ответственный за внедрение МФЦ менее эффективно показал себя, чем в Кластере 1. Также инвестиционный климат в регионе имеет более низкую выраженность, среднее значение по финансовой поддержке обладает низкой, отрицательной значимостью.

Отметим, что большинство наблюдений относятся к первому кластеру. Так, в эту группу входят 48 субъектов РФ, что составляет 56,48% выборки. Ко второму кластеру относятся 23 региона, то есть 27,05%. 14 субъектов (16,47%) были автоматически исключены из анализа ввиду отсутствия некоторых данных по ним. Кластеры равноудалены друг от друга. Расстояние между Кластером 1 и Кластером 2 составляет 2,761, что говорит о довольно ощутимой разнице.

Следует отметить, в данном анализе регионы разбиты на кластеры по группе вышеуказанных факторов, что приводит к различиям с позициями конкретных регионов в рейтингах, данные из которых были использованы в проведении анализа. Тем не менее, данный кластерный анализ позволяет сгенерировать показатели различных рейтингов и представить более общую картину состояния развития МФЦ и показателей, влияющих на развитие этой системы, в субъектах РФ.

В приведенной таблице (табл. 2) демонстрируется к какому кластеру принадлежит тот или иной регион. Критерий расстояния позволяет понять, каково расстояние до центра кластера. То есть, чем меньше значение расстояния, тем более типичен регион для своей группы. Так, к Кластеру 1 (отстающих регионов в плане создания МФЦ и их обеспечения) относятся прежде всего Липецкая и Мурманская области, Вологодская и Орловская

области и Удмуртская Республика. Наименее типична для этой группы Чеченская Республика, Камчатский край, Иркутская область, Республика Тыва и др.

Таблица 2. Распределение субъектов Российской Федерации по кластерам

Субъект Российской Федерации	Кластер / расстояние	Субъект Российской Федерации	Кластер / расстояние
Московская область	2 / 3,198	Карачаево-Черкесская Республика	1 / 3,150
Санкт-Петербург	2 / 8,913	Магаданская область	1 / 2,503
Тюменская область	2 / 6,112	Пермский край	2 / 2,736
Приморский край	1 / 1,877	Псковская область	1 / 2,093
Ярославская область	1 / 2,548	Чеченская Республика	1 / 7,925
Томская область	1 / 2,954	Рязанская область	1 / 2,224
Краснодарский край	2 / 2,894	Тверская область	1 / 2,823
Новосибирская область	1 / 2,660	Ивановская область	1 / 2,390
Пензенская область	1 / 2,335	Саратовская область	2 / 1,878
Республика Марий Эл	1 / 2,310	Мурманская область	1 / 2,006
Брянская область	1 / 2,625	Смоленская область	1 / 2,323
Воронежская область	2 / 1,908	Кемеровская область	2 / 2,045
Владимирская область	1 / 2,531	Челябинская область	2 / 1,952
Оренбургская область	2 / 2,608	Республика Карелия	1 / 3,009
Орловская область	1 / 1,666	Республика Татарстан	2 / 2,354
Свердловская область	2 / 2,951	Нижегородская область	2 / 2,285
Ростовская область	2 / 2,837	Республика Коми	1 / 4,717
Иркутская область	1 / 3,777	Удмуртская Республика	1 / 1,728
Республика Башкортостан	2 / 3,414	Липецкая область	1 / 1,878
Красноярский край	2 / 2,996	Архангельская область	1 / 7,763
Камчатский край	1 / 3,724	Республика Хакасия	1 / 2,707
Республика Адыгея (Адыгея)	1 / 2,099	Республика Саха (Якутия)	2 / 2,780
Волгоградская область	1 / 2,897	Ульяновская область	1 / 2,724
Калужская область	2 / 2,942	Забайкальский край	1 / 2,760
Кировская область	1 / 2,781	Новгородская область	1 / 3,025
Тульская область	2 / 2,502	Алтайский край	1 / 3,861
Вологодская область	1 / 1,624	Республика Мордовия	1 / 3,074
Сахалинская область	1 / 2,767	Хабаровский край	1 / 2,465
Калининградская область	1 / 3,193	Амурская область	1 / 2,512
Республика Тыва	1 / 3,591	Белгородская область	2 / 2,761
Ставропольский край	1 / 3,569	Курская область	1 / 3,035
Ханты-Мансийский Автономный Округ Югра	2 / 3,432	Республика Северная Осетия-Алания	1 / 4,403
Астраханская область	1 / 1,893	Ленинградская область	2 / 2,216
Омская область	1 / 3,106	Чувашская Республика - Чувашия	1 / 2,553
Тамбовская область	1 / 2,687	Самарская область	2 / 3,202
Республика Алтай	1 / 3,503		

Источник: расчёты авторов

К Кластеру 2 (более продвинутых в сфере МФЦ регионов и менее многочисленной группы) принадлежат такие наиболее типичные представители как Челябинская, Саратовская и Кемеровская области. Дальше всего от центра кластера находятся Санкт-Петербург и Тюменская область.

Данный количественный анализ показал, что, несмотря на положительные рейтинги и отчеты о деятельности МФЦ, в большинстве регионов центры сталкиваются с рядом проблем, и ряд институциональных и менеджериальных показателей, таких как бюрократия, эффективное управление и демократичность региона имеют более низкие

значения. Это может свидетельствовать о том, что хоть МФЦ и являются своеобразными «карманами эффективности», все равно в той или иной степени они являются заложниками недемократичного государства, так как их деятельность напрямую связана с вертикалью власти и бюрократией, что свидетельствует об ограничениях авторитарной модернизации и проведении реформ в недемократичных условиях.

Заключение

В данном исследовании была предпринята попытка проанализировать показатели, связанные с деятельностью многофункциональных центров в субъектах Российской Федерации.

На основе анализа литературы, охватывающей деятельность МФЦ, было отмечено, что несмотря на довольно высокую популярность центров и рост их количества, политологические исследования обходят стороной анализ института МФЦ в России. В работах обозначены в основном технические аспекты деятельности органов и технические проблемы, связанные с их внедрением. Открытые данные по МФЦ, представленные на портале административной реформы, также носят довольно ограниченный характер, т.к. затрагивают технические аспекты функционирования этой структуры.

Тем не менее, несмотря на заведомые ограничения исследования, была предпринята попытка проанализировать деятельность МФЦ в рамках курса административной реформы. Попытки проведения ряда задач реформы столкнулись со сложностью, долгой и дороговизной. После чего, властями было принято решение ввести курс на создание многофункциональных центров, анонсировав их развитие приоритетом административной реформы и поручив их создание, внедрение, обеспечение и, по большей части, финансирование субъектам РФ. Идея создания таких «супермаркетов» получения государственных услуг в России не является новой, а представляет собой трансферт успешной практики зарубежных стран.

По результатам проведения межрегионального эмпирического анализа на основе кластерного метода было выделено, к какому кластеру принадлежат те или иные регионы. Заметим, что Кластер 1, куда входят субъекты с меньшим количеством МФЦ, проблемами с их техническим оснащением и более низким развитием информационного общества, оказался более многочисленнее.

Несмотря на то, что многофункциональные центры представляют собой некие «карманы эффективности» - технически довольно успешные организации, которые функционируют в рамках неэффективного и недемократического государства, существует еще множество проблем с их внедрением, связанных в том числе с такими институциональными факторами как эффективность бюрократии, управления, инвестиционный климат региона и др.

Безусловно, стоит брать в расчет статистические ограничения исследования, отсутствие широкого спектра данных о деятельности МФЦ и необходимость проведения качественного исследования деятельности МФЦ с помощью интервью с представителями этой структуры.

Публикация подготовлена по результатам проекта «Управление в многоуровневых политических системах: наднациональные союзы и федеративные государства (на примере Европейского Союза, Евразийского Экономического Союза и Российской Федерации)» в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ.

Литература

- [1] Гельман В. Я., Стародубцев А. В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». 2014. № 4 (75).

- [2] Гельман В. Я. Политические основания «Недостойного правления» в постсоветской Евразии (переосмысливая исследовательскую повестку дня) // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». 2016. № 3 (82).
- [3] Roll M. The State that Works: "pockets of Effectiveness" as a Perspective on Stateness in Developing Countries. – Mainz : Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität, 2011.
- [4] Leonard D. K. Where are 'pockets' of effective agencies likely in weak governance states and why?: a propositional inventory. 2008.
- [5] Гельман В. Я. Авторитарная модернизация в России-миссия невыполнима? // Мир России. Социология. Этнология. 2017. Т. 26, № 2.
- [6] Нисневич Ю. А. Административная реформа: цели и результаты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2008. № 4.
- [7] Varabashev A., Straussman J. D. Public service reform in Russia, 1991–2006 // Public Administration Review. 2007. Vol. 67, № 3.
- [8] Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.
- [9] Совершенствование государственного управления // Портал административной реформы. [Электронный ресурс] URL: http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html (дата обращения: 20.02.18)
- [10] Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4 (100).
- [11] Калинин А. М. Участие федеральных органов исполнительной власти в деятельности многофункциональных центров // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2
- [12] Мои документы. Государственные и муниципальные услуги. История создания МФЦ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mfc13.ru/about/> (дата обращения: 20.02.18)
- [13] Мои документы. Государственные и муниципальные услуги. Медведев: создание сети МФЦ по предоставлению госуслуг – приоритетная задача. [Электронный ресурс] URL: http://www.mfc-chita.ru/chita/novosti/mfc-moi-dokumenty/medvedev-sozdanie-seti-centrov-po-predostavleniyu-gosuslug-prioritetnaya-zadacha_756 (дата обращения: 29.01.18)
- [14] Яковлева Н. А., Калинин А. М. Создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в России: результаты мониторинга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2.
- [15] Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг". Принят Государственной Думой 7 июля 2010 года. Одобрен Советом Федерации 14 июля 2010 года. // Российская газета. 30.07.2010. №6100. [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (дата обращения: 15.02.2018).
- [16] Мироненко Н. В. Многофункциональные центры как модель сетевого партнерства предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33.
- [17] МФЦ. Международный опыт // Tadviser. [Электронный ресурс] URL: http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9C%D0%A4%D0%A6_%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D0%BF%D1%8B%D1%82 (дата обращения: 29.01.18)
- [18] Мироненко Н. В., Тихенькая Н. С., Кондакова К. С. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах России: проблемы и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 2-1.

- [19] Савченко Е. Ю. Повышение качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров—юридический аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2.
- [20] Каталог МФЦ России // МФЦ.рф [Электронный ресурс] URL:<http://xn--11aqq.xn--p1ai/mfc/index/regions> (дата обращения: 05.03.18)
- [21] Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг // Минэкономразвития России [Электронный ресурс] URL:<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/mfc/> (дата обращения: 05.03.18)
- [22] Минэкономразвития представило рейтинг МФЦ за 3 квартал 2017 года // Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс] URL:<http://ar.gov.ru/ru/news/54810/1/0/0/index.html> (дата обращения: 15.02.18)
- [23] Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ // Агентство стратегических инициатив [Электронный ресурс] URL:<https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 05.03.18)
- [24] Туровский Р., Орлов Д. Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ. [Электронный ресурс] URL:https://regnum.ru/uploads/docs/2017/12/19/regnum_file_1513682275989534.pdf (дата обращения: 15.02.18)
- [25] Петров Н. В., Титков А. С. Рейтинг демократичности регионов Московского Центра Карнеги: 10 лет в строю. 2013.

Factors of the implementation of the Public Administration Reform in the Russian Regions (Case of Multifunctional centers)

Y.A. Kabanov, V.A. Caras

National Research University «Higher School of Economics» - Saint-Petersburg

This study is devoted to the analysis of the activities of multifunctional centers in Russia, which are the main directions of Public Administration reform. As part of the research, the development of multifunctional centers will be considered as a policy course, which was adopted with the aim of improving the quality of public services in the framework of Dmitry Medvedev's modernization policy. The course on multifunctional centers is conducted under undemocratic conditions and, presumably, on the general background, the centers can be defined as a successfully functioning "pockets of effectiveness". Implementation, creation, provision and often financing of the centers fell on the subjects of the Federation, therefore, in the empirical part, the analysis will be carried out based on data for all regions of Russia. Regions are classified in two clusters, depending on the number of centers, their technical equipment, the development of the information society and the Internet, bureaucratization and several other institutional factors.

Keywords: multifunctional centers, Public Administration reform, pockets of effectiveness, bureaucracy, management effectiveness, information society