

Механизм влияния требований политиков на процесс российской административной реформы 2005-08 годов.

Современная административная реформа – процесс преобразования российской системы государственного управления, длящийся с начала 2000-х годов по настоящее время. Причем скорость и качество изменений не соответствуют тем показателям, которые заложены в нормативно-правовой базе реформы [3]. Нами при помощи сочетания посылок неоинституционального и структурно-функционального подходов на примере этапа реформы с 2005 по 2008 гг. был выделен ряд факторов, отрицательно повлиявших на скорость и качество проводимых трансформаций. Сюда нами были отнесены: существование в самой административной системе неформальных практик сопротивления реформе (как результата сочетания неформальных институтов и предпочтений чиновников, заключавшихся в отсутствии реальных изменений), наличие ряда недоработок на стадии экспертного участия в разработке концепции и негативное влияние требований политиков о проведении реформы, которые были непоследовательны и изменялись в течение времени в сторону «отката» от изменений. Негативное влияние данных причин было подтверждено на основании анализа цикла мониторинговых исследования в журнале «Демократия и управление» [2], анализа содержания предвыборных программ политических партий и интервью М. Дмитриева (на момент разработки реформы – замминистра МЭРТ, активный участник комиссии по реформе) и В. Смирнова (участник команды, готовивший нереализованную административную реформу в 1998-99 гг.).

Ниже хотелось бы остановиться на том, каким образом на реформе сказывались непоследовательные требования политиков в связи с тем, что этот момент наиболее раскрыт в исследовании, а остальные причины требуют более подробного изучения (на региональном уровне).

В целом схематично процесс реформы можно представить следующим образом:

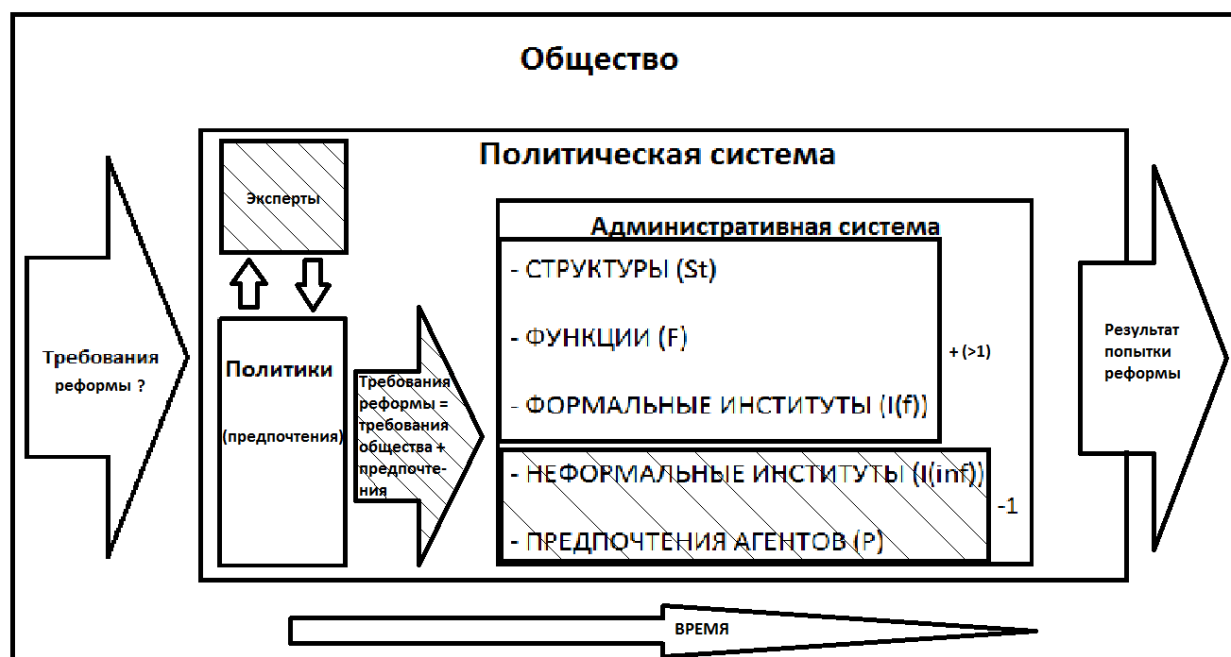


Рисунок 1. Схема проведения административной реформы.

На рисунке 1 видно, что реформа реализуется внутри административной системы, причем импульсом к проведению реформы являются требования политиков на входе в административную систему (внутри системы политической). А требования политиков, исходя из посылок выбранных нами подходов, состоят из требований общества на входе в политическую систему (которых может и не быть) и индивидуальных предпочтений самих политиков. Значит, для того, чтобы понять каким образом повлияли требования политиков, необходимо выяснить, 1) существовал ли запрос общества на проведение реформы на выбранном этапе и 2) каковы были предпочтения политиков относительно реализации административной реформы.

Для ответа на первую часть вопроса было решено обратиться к содержанию партийных программ на выборах 2003 года: партии являются структурой, призванной агрегировать и артикулировать требования общества, а значит, в случае наличия таких требований они необходимо должны были отразиться в программных документах.

Из программ партий, прошедших в ГД РФ в 2003 году, были проанализированы программы Единой России (37,57%), КПРФ (12,61%), РОДП «Яблоко» (4,3%) и СПС (3,97%). Программы ЛДПР (11,45%) и блока «Родина» (9,02%) изучить не удалось, т.к. публичный электронный доступ к этим документам затруднителен. Из проанализированных программ наибольшее внимание административной реформе уделено в программе «Яблока» - отдельный подраздел «Эффективность государственного аппарата, где было предложено в том числе конкретное содержание возможной реформы, и частичное упоминание реформы в разделах «Искоренение коррупции» и «Дебюрократизация экономике и поддержка малого бизнеса» [6]. В программном документе Союза Правых Сил также говорится о необходимости проведения административной реформы. Этому вопросу посвящен небольшой параграф, в котором декларируются основные принципы такой реформы [7]. В программе «Единой России» говорится лишь о необходимости единых принципов административного устройства в разделе «Административное, правовое и экономическое единство России...» без уточнения конкретных принципов и необходимых изменений [8]. В основных тезисах программы КПРФ вообще не упоминаются административные процессы, не говорится о необходимости реформирования государственного управления [4]. Учитывая, что за программы КПРФ и «Единой России» проголосовало большинство избирателей,¹ можно сделать вывод, что на момент начала реформы вопрос изменения системы государственного регулирования не был основным в публичной повестке дня для широких народных масс. А значит, требование административной реформы, исходящее *от общества* было, во всяком случае, слабо артикулировано внутри политической системы.

Таким образом, можно сделать вывод, что к моменту начала исследуемого периода вопрос необходимости реформы не был основным в общественной повестки дня. Следовательно, «импульс» требований со стороны общества к политикам был слабо ощутим. Т.е. требования политиков о проведении реформы формировались главным образом в соответствии с их субъективными предпочтениями.

Для того, чтобы объяснить, как это влияние могло происходить, воспользуемся концепцией институционального торга (bargaining), предложенной для анализа возникновения существования федерализма У. Райкером [10, с. 12-16]. Сама идея торга, перенесенная на анализ политических институтов вообще заключается в следующем:

1

Даже если принимать во внимание, что большая часть избирателей голосует не за программы, можно предположить, что процентное соотношение голосующих, исходя из положений программных документов, примерно одинаковое для электората разных партий. А значит, можно сказать, что большинство из «голосующих за программы» проголосовало за программы ЕР и КПРФ.

появлению или изменению какого-либо политического института (в смысле рамки, описывающей «правила игры») предшествует дискуссия между сторонами, заинтересованными в создании или трансформации такого института, но движимыми различными стимулами. В случае соглашения между сторонами (и возможности реализовать принятое решение) результатом является появление или изменение института [10, с.12-16], [9].

Чтобы разобраться, как предпочтения сказывались на процессе институционального торга в период реализации административной реформы, установим участвовавшие стороны. М. Дмитриев, на момент продумывания концепции реформы бывший заместителем министра экономического развития и торговли, занимавшийся разработкой реформы и входивший в комиссию по ее проведению, в интервью отмечал два таких «полюса» дискуссии: силовики и реформаторы.² Согласно концепции институционального торга, у обеих сторон изначально должна быть заинтересованность в осуществлении изменения института. Таким стимулом могло стать то, что называется бюрократической автономией (которая отмечается рядом экспертов) [5], то есть, слабая подчиненность государственных органов не только гражданскому обществу, но и вышестоящим в иерархии руководителям. То есть, политики были заинтересованы в том, чтобы государственный аппарат был в большей степени управляем, осуществляя принятые политиками решения (увеличение способности государства – state capacity в терминах Т. Скорчпол) [11].

Далее концепция торга предполагает наличие различных интересов у сторон и принятие решения по изменению института с учетом этих интересов. Можно предположить, что силовики-государственники были заинтересованы в сохранении значительной части существующей системы администрации и даже возвращении элементов старого советского аппарата, руководствуясь соображениями сохранения полномочий, то есть, власти, (старая система характеризовалась медленной сменяемостью кадров) и предоставления привилегий представителям силовых структур. Реформаторы же стремились к приведению системы управления к современным стандартам. Предположительно стимулом для политиков-реформаторов (помимо увеличения способности к осуществлению принятых решений) являлось сохранение власти путем проведения эффективной реформы (электоральный стимул). В интервью М. Дмитриева, приведенном в сборнике «История Новой России», можно увидеть подтверждение такого рода предположениям [1, с.202-203]. Интересы, которые определяли позицию силовиков отмечались М. Дмитриевым и в интервью, взятом в рамках данного исследования:

«Вот, и он, конечно, придерживался очень консервативной такой позиции, стремясь приравнять госслужащих к военным, чтобы была единая карьерная лестница, чтобы военные могли легко занимать позиции в министерстве.»

Выше высказывалось предположение, что итогом институционального торга является смещение предпочтений политиков в консервативную сторону. Опять-таки, обратимся к интервью М. Дмитриева:

«Ну, и в конечном счете, ну, Медведев там как бы позволил принять компромисс..., где было и то, и то, а на практике была больше реализована линия силовиков. И она, конечно, никуда не привела.»

² Интервью проводилось 01.03.2013 зав. отделением прикладной политологии НИУ ВШЭ (СПб) А. Сунгуровым с использованием путеводаителя, составленного автором данного исследования.

То есть, мы показали, что изначально обе стороны внутри команды политиков были заинтересованы в проведении реформы (хотя и руководствуясь различными интересами). Однако, в дальнейшем в ходе институционального торга возобладала более консервативная, государственническая точка зрения. Сочетание таких предпочтений политиков с отсутствием артикулированных запросов общества на реализацию современных принципов государственного управления отрицательно сказалось на процессе имплементации реформы, что подтверждает наши предположения.

Список литературы.

1. Административная реформа. Интервью с Дмитриевым М. Э. // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 1/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 198-216.
2. Демократия и управление. 2007. № 1; 2008. №№ 1-2; 2009. №№ 1-2
3. Концепция по проведению административной реформы в 2006-2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. №1789-р // СЗ РФ. -. 2005.- №4. -, Ст. 4720; 2008. - №7, - Ст. 633; №14, ст. 1413.
4. Основные тезисы программы КППФ 2003 года [Электронный ресурс]: программа политической партии// сайт «Газета.ru». URL: <http://www.gazeta.ru/elections2003/info/50211.shtml> (дата обращения: 20.03.2013)
5. Панеях Э. Выступление в рамках семинара ИПП ЕУ СПб «Обоснованные программы реформирования: как и зачем анализировать технологии работы госорганов» [Электронный ресурс]: стенограмма открытой лекции (28.03.2013, СПб, Лекторий «Контекст»)// сайт лектория «Контекст». URL: <http://contextfound.org/events/y2013/m3/n83> (дата обращения: 02.05.2013).
6. Предвыборная программа РОДП «Яблоко» 2003 года [Электронный ресурс]: программа политической партии// сайт партии «Яблоко». URL: http://www.yabloko.ru/Elections/2003/Program_2003/index.html (дата обращения: 20.03.2013)
7. Предвыборная программа Союза Правых Сил 2003 года [Электронный ресурс]: программа политической партии// сайт общественного движения «Союз Правых Сил». URL: <http://www.sps.ru/?id=205834> (дата обращения: 20.03.2013)
8. Репринт предвыборной программы партии «Единая Россия» 2003 года [Электронный ресурс]: программа политической партии// региональный новостной сайт «NewsBabr». URL: <http://newsbabr.com/?IDE=84245> (дата обращения: 20.03.2013)
9. Filippov M. Riker and federalism // Constitutional political economy. 2005. Vol. 16. № 2. P.93-111.
10. Riker W. Federalism: origin, operation, significance.- Boston and Toronto: Little, Brown and Company, Inc., 1964.- ix +169 p.
11. Skocpol T. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back in / P. Evans et al (eds.) Cambridge Univ. Press, 1985. P. 3-37.