

## Три российские реформы: сравнительный анализ акторов процесса<sup>1</sup>.

В начале двухтысячных годов в России стартовал масштабный проект модернизации. Принимались стратегические документы, разрабатывались концепции реформ практически во всех сферах общественной жизни: финансы, экономика, социальное обеспечение, государственное строительство и другие. Ближе к концу нулевых процессы структурных изменений сворачиваются. Хотя в отдельных моментах удалось добиться некоторого улучшения, в целом, реальных структурных изменений не произошло.<sup>2</sup>

Существующую литературу, посвященную сюжету российской модернизации, можно разделить на две группы. Большую часть составляют подробные технические описания проводимых преобразований в различных сферах. В такого рода работах подробно рассматриваются изменения в законодательстве, различные модели и альтернативы проведения того или иного политического курса.<sup>3</sup> Предмет таких описаний скорее интересен в контексте соответствующих наук и практических дисциплин (экономика, государственное и муниципальное управление и т.д.), чем в рамках политологического исследования.

Другие работы посвящены непосредственно поиску факторов провала (успеха) тех или иных реформ. В соответствии с методологией воронки

---

<sup>1</sup> Доклад подготовлен в ходе проведения исследования (проект № 16-05-0059) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2016 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ

<sup>2</sup> Гельман В., Стародубцев А. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Российская полития. 2014. №4. С. 6-7.

ЗСм., например:

Синявская О. Человек и государство в российской пенсионной системе // Proetcontra. 2001. № 3(6). С. 46-63;

Сморгунов Л. В. Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. 2007. № 2. С. 5-11;

Вольф В. Цели и результаты административной реформы в России: формальность или шаг вперед // ЭГО: экономика, государство и общество, 2011. № 2(6) [электронный ресурс]. URL: <http://ego.uara.ru/> (дата обращения: 08.12.2012).

причинности<sup>4</sup> можно разделить возможные предпосылки какого-либо феномена на два типа – уровень структуры и уровень акторов.

Структурные факторы торможения реформ – социально-экономические показатели, институциональная среда – как раз лежат в фокусе внимания большинства исследователей. Лейтмотивом в таких исследованиях проходит тема «ресурсного проклятия», дополняемая соображениями с точки зрения институционального устройства российской политической системы, существующего политического режима.<sup>5</sup>

Если говорить об объяснениях «на уровне акторов», то традиционно во главу угла ставят интересы исключительно лиц, принимающих решения.<sup>6</sup> Причины тех или иных итогов реформ в недемократических режимах зачастую попросту сводится к тому, насколько они были интересны условному автократу.<sup>7</sup>

Мы можем объединить эти два типа объяснений. В условиях обильной ренты от экспорта природных ресурсов у политиков отсутствует стимул для структурных долгосрочных преобразований. Приоритетом расходования средств является непосредственное обеспечение текущей поддержки населения. Реформы проводятся только в случае, если могут обеспечить большую лояльность автократу со стороны населения и/или конкретных целевых групп (бизнес, бюрократия) за короткий временной отрезок.

---

4Мельвиль А. Ю. Методология “воронки причинности” как промежуточный синтез “структуры и агента” в анализе демократических транзитов // Полис. Политические исследования. 2002. № 5. С. 54-59

5См., например:

Treisman D. Is Russia cursed by oil?. *Journal of International Affairs*. 2010 Apr 1;63(2):85-102;

Ross ML. Does oil hinder democracy?. *World politics*. 2001 Apr 1;53(03):325-61..;

Reuter O., Robertson G. Subnational appointments in authoritarian regimes: evidence from Russian gubernatorial appointments // *Journal of politics*. 2012. №4(74). P. 1023-1037;

Курочкин А. В. Влияние региональных политико-административных режимов на динамику административной реформы // *Демократия и управление*. 2009. № 2. С. 20-28.

<sup>6</sup>Treisman D. *Op.cit.*;

Ross ML. *Op.cit.*

<sup>7</sup>ГельманВ., СтародубцеваА. Указ. соч.;

Dekalchuk A. A. *Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared*, in: *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. Routledge, Taylor&FrancisGroup, 2016. Ch. 10.

Понимая существенность отмеченных факторов, мы все же считаем, что важная переменная упущена. В частности, роль остальных участников реформационного процесса остается за рамками предмета сравнительных исследований (хотя и встречаются описательные кейс-стади и воспоминания участников процессов, затрагивающие этот аспект).<sup>8</sup>

В своем исследовании мы использовали концептуальный подход, основанный на ряде положений Б. Латура о роли акторов, их стратегий и тактик в инновационном процессе<sup>9</sup> и концепции коалиций поддержки (advocacy coalitions) П. Сабатье.<sup>10</sup> Исходя из этих концепций исход реформ в значительной степени может быть объяснен успешностью ее разработчиков и сторонников в применении манипулятивных тактик, «заключении союзов» с акторами человеческой и «нечеловеческой» – опыт, знания, результаты – природы (в терминах Латура). Успешность таких акторов тем выше, чем более благоприятна структура их группы: существует ли коалиция поддержки, насколько она широка и разнообразна по составу. Возможно также противостояние другим группам, преследующих альтернативные интересы, но использующих схожие методы их достижения.

Объектами сравнения мы выбрали три реформы: пенсионную, административную и налоговую. С одной стороны, существует множество сходств в изначальных условиях их появления: временные рамки, участие экспертов из команды Г. Грефа, вхождение в пакет «Стратегия-2010». С другой стороны, выбор именно этих трех реформ отражает три точки на условном континууме успешности: налоговая наиболее

---

<sup>8</sup> 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;

Краснов М.А., Оболонский А.В. Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.)// Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003. С. 98-156;

Нюансы пенсионной реформы. Интервью с Дмитриевым М. Э. // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 2/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 206-207.

<sup>9</sup> Latour, B. Science in Action: How to follow scientists and engineers through society. Cambridge, MA, 1987. 274 p.

<sup>10</sup> Sabatier P., Weible C. The advocacy coalitions framework. Innovation and clarifications// Theories of policy process/ Ed. By P. Sabatier. University of California, Davis, 2007. P. 189-220.

успешна,<sup>11</sup> административная реформа была осуществлена не полностью,<sup>12</sup> пенсионная - скорее не состоялась.<sup>13</sup>

В случае наиболее успешной налоговой реформы существовала сильная коалиция ее сторонников, в ее состав входили представители различных ведомств (прежде всего, министерств финансов и экономического развития и торговли).<sup>14</sup> Тем самым обеспечивалась успешность деятельности поддерживающих ее акторов. Противники изменений не представляли собой сплоченной группы и протестовали против отдельных элементов реформы. Так, пенсионный фонд не устраивал единый социальный налог, нефтяников – налог на добычу полезных ископаемых, а коммунисты были против плоской шкалы НДФЛ.

Однако, после финансового кризиса конца девяностых, в критической ситуации недостатка бюджетных поступлений политической элите, в частности, президенту, были необходимы изменения в налоговой сфере. То есть, фактически не оставалось иного выбора, кроме как следовать пути, предлагаемым реформаторами, на чем и основывалась тактика коалиция сторонников преобразований. История успеха налоговой реформы – классический в рамках теории Латура<sup>15</sup> пример симметричного попеременного привлечения союзников и человеческой и «нечеловеческой» природы для укрепления позиций реформаторов. Необходимость реформы обосновывалась сложным финансовым положением. Доверительные отношения министров экономического развития и финансов с президентом

---

<sup>11</sup> Назаров В. С. Налоговая система России в 1991-2008 года // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 1/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 488-89.

<sup>12</sup> 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; Административная реформа. Интервью с Дмитриевым М. Э.;

Сунгуров А., Тиняков Д. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки // Общественные науки и современность. 2016. №2. С. 40.

<sup>13</sup> Синявская О. В. История пенсионной реформы в России // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 3/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 200-201.

<sup>14</sup> Гельман В., Стародубцев А. Указ. соч. С. 16-17, 23;

Назаров В.С. Указ. соч.

<sup>15</sup> Latour B. Op. cit. P. 139-44.

обеспечили независимость процесса разработки реформ и поддержку в парламенте.<sup>16</sup> Критика выбранного пути изменений встречала сопротивление фактов реальности: налоговые поступления росли, что обеспечивало еще более сильную поддержку политиков.

Административная реформа начала двухтысячных годов была не первой попыткой преобразований в сфере государственного управления в истории новой России. В 1996-98 годах предпринималась попытка потенциально более всеобъемлющих и глубоких изменений. Однако в связи с рядом причин она оказалась безуспешной. К таким причинам относили грядущие выборы и финансовые проблемы,<sup>17</sup> закрытость процессов разработки, отсутствие реальной политической воли и союзников среди политиков и чиновничества.<sup>18</sup>

В период нулевых, разработчики новых планов преобразований прибегают к тактике «обходного пути»: цель масштабной и пугающей реорганизации государственного устройства сводится экспертами из команды Г. Грефа и Центра стратегических разработок к необходимости именно административной реформы.<sup>19</sup> Еще одной «уловкой» было включение реформы в модернизационный пакет «Стратегия 2010». Однако, сохранились проблемы, связанные с недостаточной публичностью процессов разработки, нехваткой политической воли президента.<sup>20</sup>

На стадии имплементации реформы еще более явно проявилась неспособность сторонников реформы в должной степени опираться на имеющуюся информацию из теории государственного управления, международный и российский опыт. Так, например, М. Дмитриев

---

16Гельман В., Стародубцев А. С. 16

17 Интервью с В.В. Смирновым – одним из участников экспертной группы (СПб, октябрь 2012 г.).

18 Краснов М.А., Оболонский А.В. Указ. соч. С. 133.

19Сунгуров А., Тиняков Д. Указ. соч. С. 42-43.

20Барабашева А. Попытка реформы государственной службы 1999—2000 гг. (предложения Центра стратегических разработок) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003. С. 174, 179, 209.

(замминистра МЭРТ, куратор процесса разработки проекта) не был осведомлен о предыдущих попытках реформы в 1990-х годах.<sup>21</sup>

Ограничены были попытки заключения «союзов» с акторами из других групп, потенциально заинтересованных в успешности административной реформы. Нечастые попытки привлечения внешних экспертов зачастую сталкивались с неготовностью гражданских активистов принимать участие в ходе обсуждений. Привлеченные специалисты за редкими исключениями (например, Объединенная рабочая группа по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе) были ассоциированы с правительством.<sup>22</sup> Реформаторы не использовали в достаточной степени различные тактики, с одной стороны, для сближения интересов общественности и экспертного сообщества с их идеями, с другой стороны, для убеждения лиц, принимающих решения в необходимости именно таких преобразований.

Противники преобразований в системе государственного управления по большей части были представителями чиновничества, для которых любые изменения подразумевали бы издержки на их осуществление и на следование новым правилам. Хотя среди «контр-реформаторов» также не сложилось сильной и четко структурированной коалиции, они более успешно использовали манипулятивные тактики для подмены интересов лиц, принимающих решения, своими групповыми. Используя аргументы о недостатке финансов, необходимости государственного контроля, коалиция «контр-реформаторов» существенно ограничила аспекты реформы, касающиеся дерегуляции экономики, расширения участия гражданского общества, увеличения прозрачности госуправления; была установлена напоминающая военную иерархия государственной службы.<sup>23</sup> В ходе имплементации реформы акцент смещается от аспектов обеспечения гражданского участия, открытости к таким во многом формальным (хотя и не

---

21Сунгуров А., Тиняков Д. Указ. соч. С. 44.

22Сунгуров А., Тиняков Д. Указ. соч. С. 46-47.

23 Интервью с М.Э. Дмитриевым. (Москва, март 2013 г.).

бесполезным) элементам, как сеть МФЦ, электронное правительство, регламенты услуг.

Рамки противостояния различных групп относительно альтернативных проектов пенсионной реформы были очерчены еще в конце 1990-х годов, политики были вынуждены думать об изменениях в ситуации кризиса старой системы и обязательств перед Всемирным банком.<sup>24</sup><sup>25</sup> Команда либералов, в частности, М. Дмитриев (в то время замминистра труда и соцзащиты), разработала концепцию изменений с акцентом на накопительном элементе и возможности инвестирования его в частные структуры. Им противостояла группа чиновников из того же министерства, поддерживавшие, по сути, косметические изменения.<sup>26</sup> Итогом становится компромиссная версия концепции, которая однако также не была реализована в следствие дефолта 1998 года.<sup>27</sup>

В начале двухтысячных пенсионная реформа снова находилась в повестке дня как элемент «Стратегии-2010». В этот раз коалиция сторонников либерального проекта пенсионной реформы (во главе с Г.Грефом и М. Дмитриевым) была в значительной степени слаба по составу. Упор на накопительном элементе затрагивал интересы сразу ряда ведомств (ПФР, минтруда, минсоцзащиты), что способствовало созданию сильной межведомственной коалиции “анти-реформаторов”. Путем привлечения различных аргументов в поддержку собственной позиции эта коалиция смещает интересы политиков от необходимости построения прочной долгосрочной пенсионной системы к ориентации на текущие проблемы. Результатом такого решения является отсутствие четкой рамки

---

24 Сиянская О. В. История пенсионной реформы в России. С. 162-66.

25 Там же.

26 Dekalchuk A. A. Op. cit.

27 Ibid.

пенсионной системы, направленность на краткосрочную перспективу и связанные с последним возможные будущие проблемы.<sup>28</sup>

Латур утверждал необходимость «следовать за учеными» в исследованиях процесса создания научного знания. Так же и мы по аналогии следовали за реформаторами и их противниками, анализируя наши случаи. В итоге мы можем предложить аргумент, зеркальный неинституциональным тезисам. Начало 2000-х годов – классическая ситуация неопределенности путей развития российской политической системы.<sup>29</sup> Авторитарные черты режима еще не стали незыблемым фактом политической реальности. В такой ситуации несколько спорно утверждать осознанное стремление Путина к построению авторитарного режима с патерналистскими чертами. Исходя из нашего анализа, события могут быть представлены обратным образом. Не реформаторы подстраивали свои идеи под интересы политической элиты. Но сами интересы лиц, принимающих решения, определялись, менялись, выявлялись под воздействием в разной степени успешных манипуляций реформаторов и противников преобразований. Где-то реформаторы оказывались лучше в переводе интересов элиты в свою поддержку, где-то «побеждали» мощные «армии» бюрократов.

Отметим, что мы не утверждаем этот тезис, но предлагаем его как возможный альтернативный или дополняющий взгляд на причины результатов российской попытки модернизации. В теоретическом плане этот аргумент удобен еще тем, что отчасти преодолевает проблему экзогенности предпочтений, свойственную подходам в традиции рационального выбора. Вопрос о примате интересов политиков или активности реформаторов представляет собой исследовательскую проблему для будущих исследований. Пока же мы склонны согласиться с Дмитриевым, утверждавшим, что:

«Выбор Путина и его коллег ограничился тем, что могли предложить им профессиональные эксперты».<sup>30</sup>

---

28 Синявская О. В. История пенсионной реформы в России. С. 200-201.

29 Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб, 2013С. 105-44.

30 Нюансы пенсионной реформы. С. 204.



## Список литературы.

1. Dekalchuk A. A. Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared, in: *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. Routledge, Taylor & Francis Group, 2016. Ch. 10.
2. Latour B. *Science in Action: How to follow scientists and engineers through society*. – Cambridge: Harvard University press, 1987. - 274 p.
3. Sabatier P. (ed.) *Theories of policy process*.- University of California, Davis: 2007.-350 p.
4. Reuter O., Robertson G. Subnational appointments in authoritarian regimes: evidence from Russian gubernatorial appointments // *Journal of politics*. 2012. №4(74). P. 1023-1037;
5. Ross ML. Does oil hinder democracy?. *World politics*. 2001 Apr 1;53(03):325-61.
6. Treisman D. Is Russia cursed by oil?. *Journal of International Affairs*. 2010 Apr 1;63(2):85-102;
7. 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.
8. Вольф В. Цели и результаты административной реформы в России: формальность или шаг вперед//ЭГО: экономика, государство и общество, 2011. № 2(6) [электронный ресурс]. URL:<http://ego.uara.ru/> (дата обращения: 08.12.2012).
9. Гельман В., Стародубцев А. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов//*Российская политика*. 2014. №4. С. 6-30;
10. Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. – СПб.: БХВ-Петербург, 2013. – 256 с.
11. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. 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*, 2014. № 2. С. 28-47.
12. Зайцева Т. (ред.) *Реформа государственной службы России: история попыток ре-формирования с 1992 по 2000 год*. — М.: Издательство «Весь Мир», 2003. — 304 с.
13. Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 28-47.

14. Краснов М.А., Оболонский А.В. Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.)// Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003. С. 98-156;
15. Курочкин А. В. Влияние региональных политико-административных режимов на динамику административной реформы // Демократия и управление. 2009. № 2. С. 20-28.
16. Мельвиль А. Ю. Методология “воронки причинности” как промежуточный синтез “структуры и агента” в анализе демократических транзитов // Полис. Политические исследования. 2002. № 5. С. 54-59.
17. Назаров В. С. Налоговая система России в 1991-2008 года // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 1/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 488-89.
18. Нюансы пенсионной реформы. Интервью с Дмитриевым М. Э. // История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 2/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 202-217.
19. Сиявская О. В. История пенсионной реформы в России// История новой России. Очерки, интервью. В 3 томах. Т. 3/Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб, 2011. С. 142-202.
20. Сиявская О. Человек и государство в российской пенсионной системе // Proetcontra. 2001. № 3(6). С. 46-63.
21. Сморгунов Л. В. Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. 2007. № 2. С. 5-11.
22. Сунгуров А., Тиняков Д. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки // Общественные науки и современность. 2016. №2. С. 39-51.