ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМЫ КАК ВИДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сонина Е. О.

кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 523, ekaterina.sonina@ui.ranepa.ru

УДК 351.001.73(470)
ББК 66.3(2Рос),123

Цель. Анализ ключевых политических факторов, определяющих содержание реформ как вида государственных преобразований, на основе опыта реализации административной реформы в современной России.

Методология и методы. Содержание реформаторских процессов как вида государственных преобразований, анализ условий, влияющих на определение их целей и задач, реализуется с использованием методологии теории реформ, а также методов институционального и факторного анализа.

Результаты и практическая значимость. Раскрывается содержание реформ с учетом специфики политических факторов, определяющих приоритеты и направления реализации трансформаций. Исходя из степени влияния различных факторов, обозначаются возможные риски и скрытые издержки реформ, проявляющиеся в эффекте оборачивания их целей, содержательной подмене реформ другими видами государственных преобразований.

Научная новизна. С учетом выявленной специфики реформ как вида государственных преобразований, возможных рисков и скрытых издержек реформаторских процессов, ключевых факторов, влияющих на выбор моделей государственного управления на современном этапе, анализируется опыт реализации административной реформы в современной России, дается оценка уровня состоятельности каждого из ее этапов.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, реформа, стратегии реформ, административная реформа.

FEATURES OF THE REFORM AS A KIND OF STATE CHANGES: THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE REFORM IN MODERN RUSSIA

Sonina E. O.

Candidate of Political Science, associate Professor of the Department of Philosophy and Political Science of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, r. 523, ekaterina.sonina@ui.ranepa.ru

Purpose. An analysis of the key political factors that determine the content of reforms as a kind of state transformation, based on the experience of implementing administrative reform in modern Russia.

Methodology and methods. The content of reform processes as a form of state transformation, analysis of the conditions affecting the definition of their goals and objectives, is realized using the methodology of reform theory, as well as methods of institutional and factor analysis.

Results. The content of the reforms is disclosed, taking into account the specifics of the political factors that determine the priorities and directions for implementing the transformations. Based on the degree of influence of various factors, possible risks and hidden costs of reforms, manifested in the effect of turning around their goals, meaningful substitution of reforms by other types of state reforms, are identified.

Scientific novelty. Taking into account the specific nature of reforms as a form of state reforms, possible risks and hidden costs of reform processes, key factors influencing the choice of models of public administration at the present stage, the experience of implementing administrative reform in modern Russia is analyzed, and the level of consistency of each of its stages is assessed.

Key words: public policy, reform, reform strategy, public administration, administrative reform.

© Сонина Е. О., 2017

Реформирование в современной России приобрело всеохватывающий характер, затрагивая практически все сферы жизни общества. Такой характер реформ приводит к максимально широкой трактовке их смыслового содержания в политическом дискурсе, отождествлению с любого рода изменениями, инициированными государством. Утрата смысловой определенности понятия «реформа» становится причиной рисков размытости целей и задач реформаторских процессов, существенно осложняя процесс их достижения и оценки эффективности реформ.

В научном дискурсе наиболее распространенным является понимание «реформы» как целенаправленного процесса государственных изменений институтов (социальных, политических, экономических), не затрагивающих основ политического строя [1, с. 2]. Реформаторские процессы нужно отличать от других видов государственных изменений: революции, реструктуризации, реорганизации и т.д. От двух вторых реформы отличаются масштабом, поскольку связаны с преобразованием целой сферы жизни общества, а не отдельных институтов. Помимо этого реструктуризации и реорганизация не предполагает переосмысления норм, определяющих смысловое содержание институтов, их цели и задачи. Революционные же изменения обязательно затрагивают основы политического строя, не всегда носят целенаправленный характер и зачастую опираются на ресурс насилия. Главным преимуществом реформ как государственных изменений, как правило, обозначают их комплексность, системность и возможность корректировки хода реформ (даже в случае применения самой жесткой стратегии – шоковой терапии), позволяющих предупреждать конфликты и оптимизировать затраты в зависимости от их предварительных результатов. Но для успешной реализации реформ требуется выполнения целой совокупности условий, ряд из которых связаны с самой спецификой реформ.

Первым и основным таким условием являются высокие требования к компетенции реформаторов. Как целенаправленное изменение институтов, обеспечивающее устойчивое развитие государства, реформа в обязательном порядке предполагает наличие системного видения ее целей и задач, концептуальность, прогнозирование последствий. Состоятельность реформ напрямую зависит от присутствия в экономической системе агентов, обладающих указанными навыками, которые *разрабатывают* и *реализуют* план трансформаций [1, с. 4].

Второй важный аспект, который всегда необходимо учитывать при принятии решения о преобразовании институтов путем реформ – это крайне затратный характер последних. [2] Масштабы и комплексность реформ требуют одновременных затрат различных видов ресурсов: политических, экономических, социальных, человеческих, временных. Уровень ресурсного обеспечения определяет выбор стратегии реформ. Недостаточность одного вида ресурсов компенсируется за счет более высоких требований к качеству и объему других. Например, в случае со стратегией шоковой терапии, которая по сути своей является кризисной стратегией и применяется, как правило, в условиях ограниченных материальных ресурсов и фактического отсутствия ресурсов временных, уровень требований к компетенции реформаторов оказывается одним из наиболее высоких. Без грамотного заимствования, которое при применении стратегии шоковой терапии является неизбежным, и комплексной оценки всех возможных его последствий вероятность рисков более глубокого кризиса, чем тот, который реформа должна была предупредить, возрастает в разы. Резкое ухудшение экономической ситуации и/или глубокие социальные потрясения в связи с недальновидностью реформаторов, недооценкой с их стороны всей совокупности факторов, влияющих на ход реформ, отсутствием реформаторского типа мышления у тех, кто обеспечивает реализацию государственных преобразований, оказываются достаточно частым следствием применения стратегии шоковой терапии, в том числе, провоцируя изменение инициировавшего реформы политического режима. Так было, в частности, в случае с военной диктатурой А. Пиночета в истории Чили. Проведение в начале 1970-х годов экономических реформ в духе неолиберализма чилийскими последователями взглядов М. Фридмана без комплексных реформ в политической сфере и изменения военизированного сознания исполнителей государственных преобразований – Правительственной хунты Чили 1973–1990 годов привели к ухудшению экономической ситуации, усугублению социального неравенства, усилению внешнеэкономической зависимости государства и, в результате, свержению режима А. Пиночета в 1988 году [3].

При оценке затратности реформ также важно учитывать, что реформирование исходно допускает отступление от изначальных целей, их корректировку и уточнение в процессе реализации преобразований (в зависимости от реакции общества и реформируемых объектов, изменений в расстановке политических сил, в структуре государственных приоритетов, фактического наличия необходимых для реформ ресурсов и т.д.). Результаты данного процесса являются сложно прогнозируемыми, а, значит, риск дополнительных издержек достаточно велик.

Наконец, при всей привлекательности реформ как вида государственных преобразований для общества в силу их нацеленности на минимизацию возникновения конфликтов в процессе реализации изменений, наличия возможности адаптации к ним (исключение

составляет только случай применения стратегии шоковой терапии), реформы в равной степени являются привлекательными и для основных властных субъектов с точки зрения сохранения их привычного статуса и контроля за основными ресурсами. Масштабность реформ и изначальная сложность их содержания, ориентированность на предполагаемый результат, практическая неощутимость итогов реформ в текущий момент времени, делает практически невозможной системный контроль за ходом реформ со стороны общества, особенно если преобразования одновременно реализуются в нескольких сферах его жизни. Это порождает риски скрытого перераспределения общественно значимых ресурсов в интересах определенных групп. Одним из практических проявлений указанных рисков является так называемый QWERTY-эффект [4, с. 56], особенно характерный для стратегии промежуточных институтов. Данный эффект предполагает, что даже в случая выявления при экспериментальном внедрении в рамках реформ неэффективного института отказ от него может быть затруднительным, так как за время преобразований успевают сформироваться группы, заинтересованные в его сохранении и обладающие для реализации своих интересов необходимыми политическими и/ или экономическими ресурсами. Возникает «блокировка» перспективного внедрения эффективного института, отследить которую со стороны общества в силу изначальной сложности реформаторских процессов практически невозможно.

Применительно к российскому опыту одной из наиболее показательной с точки зрения двойственного характера реформ является инициированная в 2003 году административная реформа. Ее основные цели и задачи были определены в Указе Президента Российской Федерации № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» и принятом потом целом пакете программных документов [5,6]. Исходя из определенных в них целей и задач, за концептуальную основу административной реформы в современной России была взята модель нового государственного управления.

В мировой практике модель нового государственного управления оказалась одним из первых системных ответов, позволяющих переосмыслить содержание и цели государственного управления, исходя из новых вызовов, стоящих перед государством. Главным из них явилась глобальная конкуренция. Государство оказалось в совершенно непривычной для него как политического института, обладающего исключительным правом на легитимное насилие, ситуации абсолютной конкуренции за контроль над основными обеспечивающими устойчивость государства ресурсами с многочисленными негосударственными и надгосударственными институтами. Режим конкуренции создал очень много рисков для государства, существенно усложнив процесс социального управления, оценить которое исключительно в нормативных и институциональных параметрах теперь оказывается невозможным [7, с. 16–17] Ключевой его задачей сейчас является *не администрирование*, *а координация* деятельности государственных структур, бизнеса, общественных организаций для обеспечения разрешения социально значимых проблем и реализации функций государства [8, с. 253–270]. В западных странах причинами выбора модели нового государственного управления были необходимость оптимизации в условиях глобальной конкуренции затрат на содержание государственного аппарата и поиск новых основ обеспечения легитимности политического класса, экономически зависимого от воли все более требовательных налогоплательщиков. Ориентации на информационную открытость, внедрение механизмов проектного управления и управления по результатам, оценки эффективности, исходя из понимания государственного управления как деятельности по оказанию государственных услуг, решали эти задачи, придавая одновременно максимальную гибкость государственному управлению, приспосабливая его к новым форматам взаимодействия общества и власти.

Причины административной реформы в современной России, исходя из того, как они были определены в Концепции административной реформы в 2005 году, были те же: необходимость сокращения затрат на содержание государственного аппарата за счет исключения неэффективных и дублирующих функций государственных органов и передачи части из них в порядке аутсорсинга неправительственным организациям, повышение качества государственного управления за счет расширения механизмов общественного участия и контроля в деятельности государственных структур, противодействие коррупции и так далее [6]. Однако в российском опыте идейное содержание реформы вступило в противоречие с технологиями ее реализации.

Ключевым моментом концепции нового государственного управления является преодоление косности бюрократической модели через обеспечение информационной открытости органов публичной власти, расширения круга субъектов, вовлеченных в процесс разработки и/ или реализации государственной политики, и сокращение затрат на содержание госаппарата путем внедрения рыночных механизмов управления. Обеспечение информационной открытости государственного аппарата, было обозначено в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы. Но понимание информационной открытости системы государственного управления согласно программным документам сводится исключительно к «созданию

порталов в сети Интернет ведомственных органов государственной власти и местного самоуправления», опубликованию решений ведомств на соответствующих сайтах и оптимизацию документооборота. Принятие в 2014 году Концепции открытости федеральных органов государственной власти не сняло данного противоречия. Она фиксирует достаточно большое количество принципов, соблюдение которых предполагает обеспечить «эффективный диалог федеральных органов исполнительной власти с гражданами»: информационной открытости, понятности, вовлеченности гражданского общества в процесс государственного управления, подотчетности населению органов исполнительной власти, – включает раздел «Механизмы (инструменты) реализации принципов открытости», ссылку на методические рекомендации по их внедрению. Но фактический арсенал данных инструментов сводится к информированию о работе органов власти, их взаимодействию с общественными советами, изменению подходов к организации деятельности пресс-службы. Основным субъектом мониторинга реализации принципов открытости федеральными органами исполнительной власти согласно концепции является Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, которая *при необходимости* может привлекать общественный совет, заинтересованные референтные группы и экспертов [9].

Расширение механизмов общественного участия, начиная с 2015 года, прорабатывается в рамках реформирования сферы государственного контроля и надзора. Сфера государственного контроля и надзора традиционно является одной из наиболее конфликтных во взаимодействии населения и власти, поскольку предполагает самое жесткое проявление государства в виде обязательных обременений и требований, выполнение которых необходимо для обеспечения национальной безопасности и сохранности национальных благ. В условиях абсолютной конкуренции и сложности сохранения контроля со стороны государства за основными экономическими ресурсами важно найти баланс между обязательными требованиями и интересами, в первую очередь, экономических агентов, чтобы избыточный, дублирующий характер государственных императивов не стал барьерами для активной экономической деятельности, без которой «наращивание» капитала государства на современном этапе невозможно. Заявленная в программных документах установка на риск-ориентированный характер контрольно-надзорной деятельности, оптимизация надзорной нагрузки на хозяйствующих субъектов при одновременном повышении защищенности общественно значимых интересов и ценностей [10] отвечают целям поиска указанного баланса. Достижение обозначенных целей должно сделать взаимодействие населения с властью в одном из самых жестких ее проявлений максимально комфортным. Однако отказ от «карательного» подхода к деятельности контрольно-надзорных органов, переориентация их на применение консультационной стратегии в своей деятельности невозможно без обеспечения участия в определении приоритетов и содержания реформы основных заинтересованных групп, поднадзорных субъектов. Поиск баланса интересов без представленности видения сути контрольно-надзорной деятельности как со стороны государства, так и со стороны населения невозможно. Вторым непременным условием эффективной реализации государственных преобразований контрольно-надзорной деятельности является комплексное переосмысление и выработка единых критериев эффективности контрольно-надзорных органов: от объема выявленных нарушений и взысканных штрафов к качественному изменению поднадзорной сферы. А это предполагает качественно иной характер взаимодействия общества и власти, открытый, активный, заинтересованный диалог обеих сторон. Однако предлагаемые на сегодня в российской практике реформирования подходы к определению критериев риска, оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов настолько сложны, не системны, что фактически нивелируют все возможности выработки единой концепции государственного контроля и надзора, сводя фактически на нет общественное участие в этих процессах. Достаточно часто цели и задачи административной реформы дублируются в стратегических документах с одновременным установлением разных сроков и ответственных субъектов за их реализацию [11, 12] , что очевидно не способствует оптимизации и повышению гибкости государственного управления.

Обеспечить повышение производительности и работоспособности государственного сектора, оптимизировать затраты на содержание государственного аппарата должно внедрение механизмов проектного управления, которое в 2016 году заявлено как одно из приоритетных направлений административной реформы. Установка на применении подходов проектного управления была закреплена еще в Концепции административной реформы 2005 года [6]. В рамках направления управление по результатам было определено, что главная цель реализации указанного направления – это «внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организация». Основные мероприятия в рамках внедрения подходов проектного управления планировалось реализовать в 2006 году. Содержательная подмена даже

на уровне программных документов проектного управления управлением по результатам привело к тому, что весь комплекс предусмотренных по нему мероприятий свелся фактически к попыткам внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, что опять существенно сместило акцент со стратегической составляющей на инструментальную.

Актуализация в контексте административной реформы темы проектного управления в 2016 году связана с попыткой изменения подхода к определению стратегически приоритетных направлений государственного развития и, как следствия, планирования их ресурсного обеспечения. Только причина указанной актуализации – несостоятельность национальных проектов как большого политического проекта, инициированного в 2006 году властью. Образованный в июне 2016 года Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам основывается на тех же принципах и подходах к работе, что и ликвидированные Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике и Совет по жилищной политике и повышению доступности жилья [13]. Основными субъектами реализации проектного подхода в государственном управлении должны стать проектные офисы, ориентированные на обеспечение межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти. Но сам механизм определения приоритетных направлений государственного развития, реализацию которых призваны обеспечить приоритетные проекты и проектные офисы, настолько сложен [14], что практически делает невозможным общественный контроль и общественное участие в этом процессе. При этом, учитывая масштаб заявленной властью инициативы по внедрению механизмов проектного управления, ее реализация будет связаны с перераспределением колоссальных ресурсов, затрагивающих интересы значительного числа различных политических, социальных, экономических блоков и групп.

В результате, складывается парадоксальная ситуация: мы реформируем государственное управление без переосмысления роли, содержания целей и задач самого государства как института. А при такой установке реализации потенциала государственного управления как силы, способствующей повышению конкурентоспособности государства, просто невозможно. Практика реализации административной реформы в России приводит не к упрощению, а существенному усложнению процесса взаимодействия власти и общества и не обеспечивает его сутевого переосмысления. Это оборачивает цели административной реформы, в перспективе низводя ее до реорганизации или реструктуризации, никак принципиально содержание государственного управления не меняющих.

Литература

1. Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.:«Экономика», 2007.
2. Полтерович В. М. Искусство реформ [электронный ресурс]. URL: http://polit.ru/article/2006/06/26/polterovich/ (дата обращения 10.08.2017)
3. Денисова Е. Опыт макроэкономической стабилизации в государствах Латинской Америки // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 8.
4. Аузан А. А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6.
5. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента Российской Федерации № 824 от 23 июля 2003 г. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
6. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2005–2008 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 года // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46.
7. Государственная политика и управление: Учеб. пособие для вузов под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект-Пресс, 2017.
8. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. С. 253–270.
9. Концепция открытости федеральных органов государственной власти: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 93-р от 30 января 2014 года. [электронный ресурс]. URL: http://open.gov.ru/events/5508409/ (дата обращения 30.08.2017)
10. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 год: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 559-р от 01 апреля 2016 года. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
11. Целевая модель организации контрольно-надзорной деятельности: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 147-р от 31 января 2017. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
12. Показатели приоритетной программы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности: Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам № 8 от 19 октября 2016 года [электронный ресурс]. URL: http://government.ru/orders/selection/401/25106/ (дата обращения 30.07.2017)
13. О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам: Указ Президента Российской Федерации № 306 от 30 июня 2016 года [электронный ресурс]. URL: http://

kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/52297 (дата обращения 30.08.2017)

14. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации № 1050 от 15 октября 2016 года. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References

1. Polterovich V. M. Elements of the theory of reform. M .: «Economics», 2007.
2. Polterovich V. M. The art of reform [e-resource]. URL: http://polit.ru/article/2006/06/26/polterovich/ (date of reference 10.08.2017)
3. Denisova E. Experience of macroeconomic stabilization in Latin American countries // World Economy and International Relations. 1993. № 8.
4. Auzan A. A. «Track» of the Russian modernization // Social Sciences and Modernity. 2007. № 6.
5. On measures to conduct administrative reform in 2003–2004: Decree of the President of the Russian Federation of 23 July 2003 № 824. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2005–2008: Order of the Government of the Russian Federation № 1789-r of October 25, 2005 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. № 46.
7. Public Policy and Management: Proc. manual for universities ed. A. I. Solovyov. M.: AspectPress, 2017.
8. State policy and management: textbook: at 2 pm / ed. L. V. Smorgunova. Part 1: Concepts and problems of public policy and management. M.: ROSSPEN, 2006. P. 253–270.
9. The concept of openness of federal bodies of state power: Order of the Government of the Russian Federation of 30 January 2014 № 93-r [e-resource]. URL: http://open.gov.ru/events/5508409/ (date of reference 30.08.2017)
10. Action plan («road map») for improving control and supervision activities in the Russian Federation for 2016–2017: Order of the Government of the Russian Federation of 1 April 2016 № 559-r. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
11. Target model of the organization of control and supervisory activities: Order of the Government of the Russian Federation of 31 January 2017 № 147-r. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
12. Indicators of the priority program for the improvement of control and supervision activities: Minutes of the meeting of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and Priority Projects of 19 October 2016 № 8 [e-resource]. URL: http://government.ru/orders/selection/401/25106/ (date of reference 30.07.2017)
13. On the Council under the President of the Russian Federation on Strategic Development and Priority Projects: Decree of the President of the Russian Federation of 30 June 2016 № 306 [e-resource]. URL: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/52297 (date of reference 30.08.2017)
14. On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of 15 October 2016 № 1050. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».