

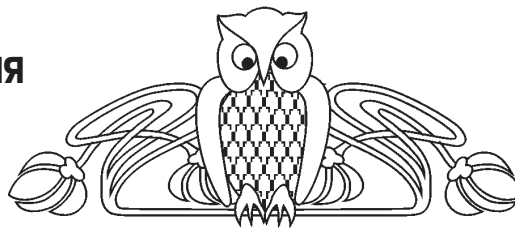


УДК 323.232

«ПРЕДЕЛ» СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В РОССИИ

О. Н. Жильцова

Саратовский государственный университет
E-mail: mui@astranet.ru



В статье рассматриваются теоретические и практические предпосылки для корректировки современной стратегии и тактики реформирования системы политического и административного управления в России.

Ключевые слова: административная реформа, политические и социальные последствия административного реформирования, оценка эффективности власти.

«Limit» of Modern Administrative Reformation Policy in Russia

O. N. Zhiltsova

In the article theoretical and practical premises for the correction of modern strategy and tactics in reformation system of political and administrative management in Russia are considered.

Key words: administrative reform, political and social consequences of administrative reforms, evaluation of the power efficiency.

В названии статьи слово «предел» поставлено в кавычки преднамеренно. У политики как процесса, касается она конфликтов интересов социальных групп или вопросов совершенствования государственного управления, предела как такового не существует. Точнее сказать, можно чисто логически предположить его наличие на том основании, что у политики как способа жизни социально-политических систем когда-то было начало, хотя и очень условное. И все же понятие «предел» представляется уместным в контексте анализа современных российских реформ.

Любая реформа, а тем более административная, как определенный этап политического процесса в идеале в своей стратегии должна учитывать не только желания и интересы реформаторов, но и возможности социальной среды откликнуться на эти желания и обеспечить их реализацию своими ресурсами. Здесь, на стыке желаний реформаторов и возможностей социальной среды, образуется тот самый «предел», дальше которого реформа теряет свой изначальный конструктивный смысл частично или совсем. Ее реализация переходит в режим вялой имитации преобразовательной деятельности, реформа затягивается и из стимула политического развития превращается, скорее, в его тормоз.

Для стратегии большинства политических реформ, которые прошли в России в 90-е гг. XX в. и идут в настоящее время, учет этого обстоятельства нехарактерен. В лучшем случае обозначались и обозначаются условные календарные сроки (к 2015 г. или к 2017 г.) завершения преобразований, имеющие мало связи с динамикой реальных процессов трансформации политической, экономической, культурной сфер и просто декларирующие перед гражданами намерение политической элиты России закончить реформирование каким-то конкретным результатом.

Нечто подобное происходит и с административной реформой, для которой тоже периодически устанавливаются календарные сроки. Но в отведенное время, как об этом можно судить из критических замечаний политических аналитиков и самих чиновников, обычно укладывается только структурное изменение. Перемены в качестве механизмов управления совершаются с другой периодичностью. Коррупционные, клановые связи внутри административного механизма, обеспечение принятия квалифицированных и компетентных решений – все это меняется медленно и в соотношении с быстрыми структурными преобразованиями создает видимость отсутствия перемен как таковых. Возникает опасный для модернизационной политики эффект: преобразования идут, но общество не видит в них смысла и, соответственно, не видит смысла оказывать власти, которая занимается реформированием своих внутренних механизмов, сильное содействие.

Возникает упомянутый «предел» политической трансформации, дальше которого требуется, по сути, выработка другой, новой по отношению к прежней стратегии реформирования. Если структурные преобразования, например, не ведут к существенному снижению уровня коррупционных связей в административном механизме, то как должна реагировать на этот факт стратегия реформы? Ориентироваться на доведение до конца раз начатых мероприятий, мотивированных соображением, что коррупцию можно и нужно победить до определенного назначенного срока? Или же она должна сообразовываться с тем, что, скажем,



коррупция останется базовой характеристикой преобразованной административной системы неопределенно долго и вновь создаваемый административный дизайн не только не решит основной проблемы, а может создать на практике еще больше проблем?

Ведь если ту же коррупцию никому не удалось истребить в разных государственных системах за тысячи лет, то это само по себе является поводом для размышления не только над средствами операционного лечения этой «болезни», но и над средствами, которые позволяли бы социально-государственному организму болеть без катастрофических для себя последствий и развиваться.

Опыт других стран по поддержанию механизмов административного и политического управления в рабочем состоянии подсказывает, что борьбу с коррупцией вообще имеет смысл начинать не с чиновников и политиков, а с вопросов оптимизации внутрисоциальной конкуренции, с урегулирования в сознании людей вопроса о целях жизни, ради которых хороши или плохи те или иные честные или нечестные средства. Это может восприниматься как парадокс, но вопрос о том, в чем «в жизни счастье», является самым существенным в борьбе с коррупцией.

Это та сторона идеологии политико-административной реформы, которая обычно не прописывается, но которая фактически всегда присутствует в подтексте.

Новая стратегия не может быть противоположностью прежней, а скорее, должна ее развивать. А это будет зависеть от понимания теоретиками и практиками реформ структуры и содержания тех процессов, которые начинаются в массовом сознании и знаменуют собой образование того самого «предела», дальше которого общество не готово идти рука об руку с политическими и административными элитами.

«Предел» имеет свои пространственные характеристики, вытекающие из стремления элит придать своим реформаторским действиям уникальный, новаторский вид и тем самым повысить градус своей легитимности. Но, как часто бывает в политике, преимущества первопроходца в мобилизации на свою сторону людей и ресурсов заканчиваются в тот момент, когда реализуемая им модель реформы дает сбой. В тот же момент возникает вопрос: а не лучше ли было бы воспользоваться уже готовыми и апробированными чужими моделями?

Массовое сознание переключается на зарубежные образцы, с которыми сравнивает «свою» модель. В настоящее время можно говорить о формировании европейской «рамочной модели» административно-государственного реформирования, которая достаточно эклектична и включает несколько основных направлений: информатизацию и деbüroкратизацию, новый государственный менеджмент и концепцию «хорошего управления»

(«good governance»), «активизирующее государство»; децентрализацию (деконцентрация, аутсорсинг); приватизацию и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм. Однако данная «рамочная модель» не претендует на полноту, поскольку европейский опыт реформирования базируется на установках на культурную гетерогенность и партикуляризм, что непосредственно отражается в моделях административного реформирования каждой отдельной европейской страны.

Каждая из национальных моделей административных реформ обладает значительным своеобразием. Английская модель административных реформ является достаточно радикальной, что связано с высокой степенью свободы маневра в рамках английской системы государственного управления. Здесь присутствует повышенная институциональная восприимчивость к реформам основных учреждений (правовые и исторические традиции). Реформаторы могли опереться на традиции сильного единого административного ведомства и однопартийного большинства в парламенте. Французская модель административных реформ является социализированной: приоритетом здесь выступает не удешевление государственных услуг и повышение отдачи от деятельности чиновничества, а усиление демократического характера государственного управления, поскольку от реформ французы ожидают большей социальной справедливости и равенства граждан перед государством, утверждения общественного интереса над частным. Немецкая модель реформ может быть названа консервативной, она базируется на осознании самобытности национальной управленческой культуры, квалифицируемой как «культура государственности», в отличие от «культуры гражданского общества», характерной для Великобритании. Германия стремится сохранить веберовские традиции рациональности управления как рациональности законов, планов и инструкций, но в то же время реформаторы постепенно вводят элементы новых управленческих концепций. Финская модель административных реформ является инверсионной, поскольку в процессе реформирования происходила радикальная корректировка реформационной стратегии.

Сравнение обычно получается не в пользу «своей» модели уже потому, что речь идет именно об апробированных и хорошо себя показавших зарубежных моделях, а «своя» еще только складывается. В этот момент против авторского характера и уникальности «своей» модели начинает работать простое разнообразие иных моделей решения проблемы реформирования, например административных и политических отношений, поскольку сам факт такого разнообразия подводит сознание современников к заключению, что задача имеет множество достаточно простых решений и, следовательно, трудности, с которыми



сталкивается «своя» модель реформирования, имеют субъективную природу (нет компетентных реформаторов, идеологов, организаторов и исполнителей). Такой подход к проблеме российской политики административного реформирования стал сегодня уже преобладающим в трудах политологов и юристов.

«Предел» имеет свои временные характеристики. Внешне выглядит логичным, что если реформирование какой-либо стороны общественной или государственной жизни органично вписано в общую стратегию системных преобразований, то оно не должно проводиться в спешке. Но при этом стратегия реформирования административной сферы, как и многие другие стратегии реформирования, не принимает во внимание поколенческого фактора. То, что для поколения, при котором начиналась реформа, выглядит действительно попыткой элит исправить прежнее, неудовлетворительное ведение дел, для следующего поколения уже становится олицетворением неудовлетворительной организации управления.

Возникает ситуация, когда общество начинает требовать от элит реформирования самого реформационного процесса, инициированного ими. В границы этой логики укладываются, как представляется, разнообразные и почти непрерывные «цветные» революции на постсоветском пространстве и в арабском мире. Как в глазах нового поколения придать продолжающимся и тем же самым, по сути, административным реформам вид новых стратегических и тактических решений – это уже вопрос не структурной организации процесса, а его идеологии, или, точнее, агитационно-пропагандистского обеспечения. В настоящее время в поведении реформаторски настроенных политических элит в России и многих других странах просматривается искренняя убежденность, что само слово «реформа» обладает без-

условным магическим влиянием на политическое сознание граждан, и, повторяя его раз за разом, можно поддерживать в социуме политический энтузиазм и готовность активно сотрудничать с государственной властью.

Но тут обнаруживается, что «предел» имеет и свои ресурсные характеристики. Общество и государство по ходу реформ беднеют, истощают свои ресурсы. Истории в настоящее время неизвестны случаи, когда бы общество и государство наживались на самом процессе проведения реформ. В лучшем случае они впоследствии компенсируют себе затраты и что-то дополнительно приобретают. Но не так много. В противном случае не происходило бы революций, а инструментарий политических преобразований ограничивался бы реформами. Истощение ресурсов активизирует обмен ими между двумя основными политическими субъектами – государством и обществом. И, как и в любом обменном процессе, тут образуется множество посредствующих структур и связей, просто уничтожающих перераспределяемый ресурс. В момент, когда реформирование той же административной системы выходит на этап завершения структурной реорганизации, выясняется, что на наполнение новых структур новыми кадрами, новыми технологиями и новыми стилями работы ресурсов больше нет. Государству как организатору преобразований приходится изыскивать эти ресурсы для доведения дела до конца, а в обществе возникает убеждение, что преобразование лучше закончить. Общество соглашается с тем, что новые структурные подразделения в системе административного управления по качеству останутся прежними, что в них сохранятся клановость, коррупция, протекционизм просто потому, что дальнейшая борьба с этими явлениями беднее в ходе реформ общество ввергнет в полную нищету.

УДК 329 (470)

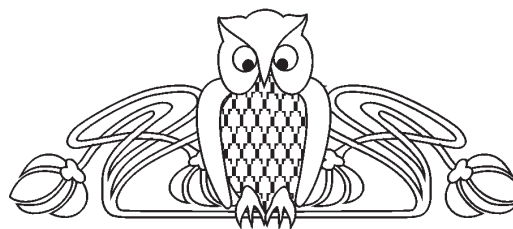
ПОТЕНЦИАЛ И ОГРАНИЧЕНИЯ «ТРАНЗИТОЛОГИЧЕСКОГО» ПОДХОДА К ОБЪЯСНЕНИЮ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

Ш. М. Хаутиев

Ульяновский государственный университет
E-mail: sharp1974@yandex.ru

В статье с критических позиций рассматривается «транзитологическая» интерпретация политической динамики в постсоветской России. Указываются ограничения и минусы, налагаемые данным подходом.

Ключевые слова: концепт «транзитология», объяснительная модель, природа постсоветской трансформации.



The Potential and Limits of «Transitology» Approach to Post-Soviet Politics

Sh. M. Khautiev

This article presents an arguments on conceptual limitations of «transitology» theory for post-Soviet explanation. One can say that the