

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*А.Ю. СУНГУРОВ,  
Д.К. ТИНЯКОВ*

## **Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки?\***

В статье рассматриваются процессы реформирования исполнительной власти в Российской Федерации в период с 1990-х по 2000-е гг. с точки зрения участия в них коалиций общественной поддержки. Последовательно анализируя этапы административной реформы, авторы делают вывод: реформаторы постепенно пришли от негосударственной работы над реформой к осознанию того, что состав акторов, участвующих в процессе, необходимо расширять и включать в него представителей гражданского общества и экспертного сообщества. Однако по различным причинам полноценного включения НКО, экспертов и СМИ в этот процесс не произошло, что неблагоприятным образом сказалось на результатах реформы.

**Ключевые слова:** реформа, административная реформа, коалиции общественной поддержки, исполнительная власть, гражданское общество, эксперты, НКО, СМИ, Россия.

Одной из актуальных реформ современной России была и остается реформа организации исполнительной власти. Если советская система организации административных органов была хотя бы относительно эффективна в условиях устоявшегося в те годы симбиоза государственных и партийных структур и чиновников, то в новых условиях и та относительная эффективность была утрачена. В 1990-е гг. данному направлению реформирования политической и политико-управленческой системы не уделялось первостепенного значения, хотя в 1997–1998 гг. и была предпринята попытка разработки концепции административной реформы, оставшаяся, к сожалению, без практического воплощения<sup>1</sup>.

В первое десятилетие XXI в. данная реформа стала одним из важных направлений в рамках усиления политико-управленческих функций российского государства: в условиях выстраивания “властной вертикали” необходимо было повышение качества

---

\* Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках Программы “Научный фонд Национального исследовательского университета Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ) 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>1</sup> Достаточно полный анализ опыта 1990-гг. попыток реформирования госслужбы в России представлен в [Реформа... 2003].

---

*Сунгуров Александр Юрьевич – доктор политологии, профессор, руководитель департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (Санкт-Петербург) (НИУ ВШЭ (СПб.)). Адрес: Промышленная ул., л. 17, Санкт-Петербург, 198099. E-mail: asungurov@mail.ru.*

*Тиняков Даниил Кириллович – магистрант департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ (СПб.). Адрес: Промышленная ул., л. 17, Санкт-Петербург, 198099. E-mail: tinyakovdk@gmail.com.*

деятельности ее элементов и звеньев. Исследованию различных аспектов ее реализации, как на федеральном, так и на региональном уровне посвящен ряд работ [Барабашев, Зайцева, Краснов, Оболонский 2007; Комаровский 2005; Кулакова 2011; Павроз 2009; Сморгунев 2005; Авдонин 2008; Распопов 2008; Курочкин 2009; Кулакова 2009]. На проходившей в апреле 2014 г. в Москве Международной конференции “Модернизация экономики и общества” состоялся Круглый стол по итогам десятилетия с начала административной реформы в России, в ходе которого его участники обсуждали ее успехи и неудачи [Итоги... 2014]. Мы, впрочем, воздержимся от окончательной оценки хода реформы, так как любой аналогичный процесс редко заканчивается полной удачей. Ибо, к успехам реформы можно отнести внедрение в сознание большинства чиновников самой концепции “сервисного государства”, то есть понимание того, что основная цель деятельности государственных служащих – оказание услуг жителям страны. В то же время нельзя не отметить, что выросло и количество россиян, довольных качеством этих услуг [Добролюбова, Южаков, Александров 2014]. К явным неудачам реформы следует отнести реализацию такой ее задачи, как “повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества”. Как увидим далее, некоторые участники процесса ее реализации, занимавшие в первой половине нулевых годов лидерские позиции в реформировании, могут в одном и том же интервью говорить и об определенных успехах, и о провалах.

Сам процесс административной реформы, как пример серьезной политико-управленческой инновации, можно рассматривать с разных точек зрения, с разных теоретических позиций. Во многих публикациях обсуждаются причины замедления хода реформирования и возможных путей улучшения ситуации. Исследователями предлагаются различные объяснения провалов модернизации системы государственного управления: отсутствие прочной и продуманной нормативно-правовой базы [Стариков, Давыдов 2011; Шишко 2008], влияние региональных “политико-административных” режимов [Курочкин 2009], сопротивление чиновничества [Шишко 2008; Гельман, Стародубцев 2014], недостаток политической воли элит [Inkina 2013]. Мы же попытаемся рассмотреть процесс административной реформы на основе анализа позиций основных его акторов, уделяя особое внимание проблеме ее реализации: осуществлялась ли она лишь реформаторами из исполнительной власти или существовали определенные коалиции в ее поддержку.

И здесь нам будет полезной получившая ныне достаточно серьезное развитие концепция коалиций общественных интересов, развиваемая П. Сабатье и Х. Дженкинс-Смитом. Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление, что любые изменения или реформы – это результат совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и/или представительной власти, так и лидеров “групп защиты общественных интересов” (*advocacy group*), например “зеленых”, активистов движения одиноких матерей и т.д. В такие группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний) и, как правило, журналисты. Именно эти, иногда очень стабильные, а иногда распадающиеся группы и выступают акторами, продвигающими те или иные реформы или инновации [Sabatier 1998; Сабатье, Дженкинс-Смит 2008; Weible, Heikkila, Leon de, Sabatier 2012]. В российском случае такими акторами могли бы быть представители экспертного сообщества, а также различные организации российского гражданского общества. Мы постараемся далее ответить на такие вопросы: может ли государственный аппарат сам себя реформировать? И что можно сделать, чтобы подтолкнуть его к реформам, сделав их реальными, а не имитационными?<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Работа написана на основе материалов и аналитических текстов, опубликованных в СМИ, текстов полуструктурированных экспертных интервью с участниками изучаемого процесса на федеральном уровне, а также архивных материалов одного из авторов этого текста, принимавшего участие в попытке общественного сопровождения административной реформы в 2006–2008 гг.

## Разработка Концепции административной реформы (1997–1998 гг.)

Начнем с рассмотрения попыток разработки концепции и программы Административной реформы в 1990-х гг. Первые такие попытки имели место еще в 1992 г. в связи с выстраиванием системы подготовки госслужащих в новой России и реализовывались группой специалистов по переподготовке кадров одного из отраслевых министерств [Беков, Скобеев 2003; Теплов 2012]. Однако участие этой группы в политической деятельности вскоре привело к удалению инициаторов ее создания из правительства. Причиной стало сотрудничество группы с Народной партией “Свободная Россия”, создаваемой вице-президентом России А. Руцким, который перешел в оппозицию

Вторая попытка, состоявшаяся в 1997–1998 гг. после переизбрания Б. Ельцина на второй президентский срок, стала одним из звеньев преобразований “младореформаторов” – периода продвижения демократических реформ, направленных на создание в России действительно правового государства. Инициатором стал помощник Ельцина по правовым вопросам профессор М. Краснов, подготовивший уже в сентябре 1996 г. докладную записку под названием “О проблеме слабой управляемости государственными процессами”. Основной ее тезис состоял в том, что необходимо срочно разрабатывать Программу государственного строительства (заметим, что эта постановка вопроса шире, нежели вопрос об административной реформе) и для начала посвятить очередное Послание Президента исключительно данной проблеме [Краснов, Оболонский 2003].

Инициатива была поддержана тогдашним руководителем администрации Президента РФ А. Чубайсом, а затем и самим Ельциным. Президентское послание 1997 г. содержало и такие строки: “В нынешнем году под непосредственным руководством Президента будет разработана и принята Программа государственного строительства. До октября ее проект пройдет широкое обсуждение с привлечением независимых экспертов – ученых и практиков” (цит. по [Краснов, Оболонский 2003, с. 122]). Далее всё затормозилось на организационном уровне. За подготовку программы отвечал ее инициатор – Краснов, с которого, однако, не были сняты обязанности помощника Президента РФ и у которого не было ни полномочий привлекать к работе над ней сотрудников властных структур, ни средств для внешних экспертов. Иначе говоря, у него фактически не было рычагов для подготовки реализации программы.

Работа над программой государственного строительства со стороны аппарата тормозилась с самого начала. Можно согласиться с Красновым в том, что сотрудники любого бюрократического аппарата по определению не могут быть активными сторонниками его радикального реформирования. Преодолеть это сопротивление возможно лишь при наличии сильной политической воли, которая в реальности отсутствовала. Но проект программы государственного строительства был на периферии внимания политического руководства страны, хотя руководитель президентской администрации В. Юмашев, сменивший вскоре Чубайса на этом посту, оказывал работе всяческую поддержку.

Тем не менее с начала 1997 г. “процесс пошел”. В апреле в ведущие научные центры и университеты страны ушли письма с просьбой направить свои предложения и кандидатуры экспертов, посланы конкретные вопросы. «Однако полученные ответы разочаровали. Практически все они сводились к критике Конституции России. Дело, разумеется, было не в том, что Конституцию не следовало критиковать, а в самом уровне “полета творческой мысли”. В ответах практически не просматривалась способность глубоко вникнуть в причины и суть происходящих процессов». Несмотря на это, в мае состоялся специальный круглый стол, по итогам которого была сформирована рабочая группа экспертов [Краснов, Оболонский 2003, с. 133, 134].

В результате комиссия подготовила 12 вариантов документа, причем уже в четвертом варианте он получил название “Концепция административной реформы”, так как ее разработчики сочли нереальным рассмотреть все вопросы государственного строительства, решив сосредоточиться только на реформе власти исполнительной. В октябре 1997 г. появился вариант, который, по мнению разработчиков, уже можно было

выносить на широкое обсуждение. Но утвержденная Президентом РФ комиссия по разработке программы государственного строительства решила тогда не делать этого. Принципиальное ее согласие на обсуждение было получено лишь 13 марта 1998 г., но спустя 10 дней неожиданно был отправлен в отставку кабинет В. Черномырдина, и председателем правительства стал С. Кириенко. Авторы концепции, подготовив все необходимые документы для ее обсуждения, в мае месяце предоставили новому председателю правительства текст концепции, но никакой реакции не последовало...

Как отметил в ходе экспертного интервью один из членов рабочей экспертной группы, заведующий сектором Института государства и права РАН В. Смирнов, «одной из причин, вследствие которых программа реформы не была реализована, стала необходимость подготовки к парламентским выборам 1999 г.: шансы оппозиции были значительными, а крупная реформа, являясь довольно рискованным проектом, кроме того, потребовала бы огромных финансовых вложений» (Интервью с В. Смирновым. Санкт-Петербург, 2012, 5 октября).

Этого следовало ожидать, ибо на практике оказалось невозможным реализовать ряд необходимых условий успеха реформы:

- союза с «агентами перемен» внутри аппарата;
- гласности процесса подготовки реформы;
- необходимости политической воли и административной последовательности

[Краснов, Оболенский 2003, с. 133].

В итоге коалиция поддержки обсуждаемой реформы не сложилась. Конечно, отчасти это было связано с недостаточной гласностью в процессе подготовки. Условия конфиденциальности не позволили участникам реформаторского процесса сформировать широкую коалицию в свою поддержку. А в нее, в частности, могла войти часть экспертного сообщества, представлявшего не руководство университетов, неготовое поддержать подобные реформы, а менее статусный, но зато и более позитивно настроенный слой ученых и экспертов, многие региональные гражданские организации. Пример таких союзников – выпускники Института российских исследований им. Дж. Кеннана, членом которого был и упомянутый выше Смирнов, связанный, однако, условием конфиденциальности. Не искали инициаторы этой реформы союзников и среди депутатов российского парламента, и среди журналистов. Таким образом, коалиция в поддержку реформы скорее отсутствовала.

В этой связи можно лишь вспомнить, что торможение или саботирование реформ, затрагивающих интересы самих государственных служащих, четко проявилось еще во времена реформ Александра I. Тогда это привело к отставке реформатора М. Сперанского [Сахаров 1998]. Обращаясь к реформам времен Александра II, отметим, что успех большинства из них был связан именно с их гласностью, с обсуждением проектов подготовленных реформ среди достаточно широких кругов российского общества. Ну и, конечно, с наличием ясно выраженной политической воли.

### **Предложения по реформе государственной службы Центра стратегических разработок (1999–2000 гг.)**

Разработка предложений по реформе российской государственной службы была продолжена полтора года спустя, уже в ходе формулирования предвыборной программы В. Путина как будущего кандидата в президенты в рамках Центра стратегических разработок (ЦСР) – тесно связанной с российской властью «фабрики мысли». «Здесь оказались соединенными вместе ресурсы и поддержка существующей системы власти, с одной стороны, и знания и разработки экспертов – с другой. Так называемый «административный ресурс» присутствовал здесь и в виде прямого использования тех проектов реформ государственной службы, которые были разработаны под патронажем власти ранее» [Барабашев 2003, с. 172]. Отметим также достаточно широкие финансовые возможности ЦСР. Вот как их описывает М. Дмитриев, сам ставший в 2005 г. его президентом: «Мы до примерно 2006 года финансировались за счет благотворительных взносов крупнейших российских компаний, которые давались потому что просто все знали, что такое ЦСР – так сказать, орган власти. ЦСР получал тогда

очень большие деньги, например, пожертвование в миллион долларов было вполне нормальным для нас. У нас был довольно такой жирный бюджет, мы не выполняли заказы госорганов, а мы как бы предоставляли наши услуги бесплатно. Потому что у нас был большой ресурс, на который мы сами заключали контракт с экспертами, сами как бы были источником” (Интервью с М. Дмитриевым. Москва, 2013, 1 марта).

В рамках ЦСР осенью 1999 г. была создана Объединенная рабочая группа по подготовке проекта реформы государственной службы под руководством Краснова. Она должна была разработать Концепцию государственного строительства, в рамках которой планировалось создание нескольких программ, в том числе взаимосвязанных программ по административной реформе и по реформированию госслужбы. Руководителем подгруппы по реформированию государственной службы стал профессор МГУ А. Барабашев. В нее вошли некоторые члены рабочей группы по разработке концепции административной реформы 1997–1998 гг. и новые люди, среди них – член Научного совета Московского центра Карнеги Дмитриев, работавший в 1997–1998 гг. заместителем министра труда и социального развития Российской Федерации О. Сысуева.

Сформулированные в рамках подготовленной Концепции государственного строительства положения о реформе государственной службы ориентировали «чиновников на приоритетность публичной службы, то есть на содействие реализации законных интересов и прав граждан и их объединений (клиентная ориентация), а также на принципиальную “прозрачность” государственной службы, то есть на открытость и доступность несекретной информации» [Барабашев 2003, с. 179]. Важной чертой разработки стало наличие сценариев ее реализации, учитывающих различные сочетания политической воли руководства и социально-экономического состояния общества.

При подготовке проекта ЦСР был учтен отрицательный опыт предыдущих попыток реформирования госслужбы, и в первую очередь концепции административной реформы 1997–1998 гг. Так, при сохранении направленности реформы в сторону создания профессиональной госслужбы, действующей в интересах гражданского демократического общества, из текста были убраны многие положения, способные усилить сопротивление чиновников. Например, вместо термина “реформирование государственной службы” использовался термин “модернизация государственной службы”. Но и с такими поправками разработанные предложения в 2000 г. не были приняты к реализации как не самые актуальные. Барабашев сформулировал причину нового торможения как “отсутствие позиционированной заинтересованности аппарата и недостаток политической воли к немедленному началу преобразований” [Барабашев 2003, с. 209, 174]. Мы, со своей стороны, можем отметить почти полное отсутствие гласности при подготовке обсуждаемых предложений, хотя проект разрабатывался не внутри государственной структуры, а в рамках “фабрики мысли”. Имели место излишняя закрытость заседаний семинара, а затруднения в регистрации (допуске) для участия отсекали многих сильных потенциальных экспертов, в том числе и из государственных органов.

Таким образом, инициаторы реформы, хотя и предприняли определенные усилия, чтобы снизить сопротивление аппарата, по-прежнему разрабатывали предложения в условиях определенной келейности. Как и в случае с проектом реформ 1997–1998 гг., это не позволяет говорить о наличии сколь-нибудь широкой коалиции для его поддержки и продвижения. Надежды опять возлагались на политическую волю “первого лица”.

### **Административная реформа: первый этап (2003–2005 гг.)**

Несмотря на торможение в реализации концепции государственного строительства, разработанной в ЦСР в 1999–2000 гг., планы проведения административной реформы остались в силе. Об этом свидетельствует и приглашение Г. Грефом М. Дмитриева на должность первого заместителя министра экономического развития и торговли, сделанное уже в 2000 г.: “Греф предложил мне стать замом, как только он получил позицию министра... в действительности, в ЦСР писали эти предложения совсем другие люди, я не участвовал, я занимался социалкой, когда писалась программа Путина.

Но когда дело дошло до реальных задач, то административную реформу реально возложили на меня, потому что среди замов Грефа не было людей, которые были погружены в эту тему. А я реально был погружен. То есть, я понимал примерно, что надо делать, и ну, в общем, фактически, занимался этим” (Интервью с М. Дмитриевым). Отметим при этом, что, по мнению Барабашева, Дмитриев изначально входил в рабочую группу по реформе госслужбы. Возможно, впрочем, что он и входил в эту группу формально, реально занимаясь все же “социалкой”.

Об относительно слабой осведомленности Дмитриева о преемственности проекта, разработанного в ЦСР, в реализации которого он принимал затем активнейшее участие, свидетельствует и его ответ на вопрос в ходе нашего интервью о вкладе наработок 1990-х гг. в реальную административную реформу: “В 1990-е я в этих процессах не участвовал, хотя, надо сказать, они практически не оставили следа в системе госуправления. Наиболее серьезный импульс дала стратегия реформ исполнительной власти, которая была частью предвыборной программы Путина и разрабатывалась здесь, в ЦСР. И дальше, в рамках деятельности правительства Касьянова, значительная часть этой стратегии была реализована” (Интервью с М. Дмитриевым).

В 2001 г. была создана Комиссия по вопросам реформирования государственной службы под руководством Д. Медведева, и это можно считать началом серьезной работы над реализацией административной реформы. Как отмечает Дмитриев, “там столкнулись две точки зрения: одна – государственническая, которую в основном продвигали представители силовых ведомств, другая – в стиле нового государственного управления, которую отстаивали Минэкономразвития и значительная часть экспертного сообщества. Медведев инстинктивно стремился добиться баланса, не готов был занять чью-либо сторону. В результате был принят компромиссный вариант. Но и он реализовывался непоследовательно, все более скатываясь к традиционным советским подходам в госуправлении” [Административная... 2010]. Иначе говоря, мы снова видим пример того, как в условиях опоры только на позицию руководства и без серьезной поддержки “снизу” начинал реализовываться компромиссный вариант, который в итоге губит суть реформы.

Параллельно в Министерстве экономического развития и торговли под руководством Дмитриева разрабатывалась Программа административной реформы. В отличие от проектов 1990-х гг., ее основные положения были представлены для обсуждения лидерам сильных НКО – участникам Экспертной конференции, проходившей в рамках Гражданского форума в Тольятти в ноябре 2002 г.<sup>3</sup> Акцент был сделан на предложениях, связанных с участием гражданского общества в планируемой административной реформе. Так, предлагалось, что конкурсные комиссии по найму госслужащих должны будут на 51% состоять из представителей гражданского общества, это же относилось и к составу комиссий по конфликту интересов. При обсуждении этих предложений с лидерами НКО прозвучал вопрос: а кем именно и по какой процедуре будут выдвигаться конкретные представители гражданского общества для участия в комиссиях? Ответом части лидеров НКО было: “Это не наша забота, мы же никаких коалиций создавать не будем, нас это не интересует”. Такая ситуация свидетельствовала о неготовности даже продвинутой части лидеров гражданских организаций к адекватному ответу на предложения реформаторов из правительства. К сожалению, неготовность к конструктивному сотрудничеству была характерна в то время для обеих сторон потенциального диалога.

Так или иначе, выступление Дмитриева на Гражданском форуме в Тольятти говорило о поиске союзников или партнеров в среде лидеров гражданских организаций и может расцениваться как шаг на пути формирования широкой коалиции поддержки реформаторского проекта еще до официального начала его реализации. Исходной точкой стали первые нормативные правовые акты, в которых были очерчены контуры административной реформы: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 “О мерах

<sup>3</sup> Проведение Гражданских форумов с широким представительством реальных гражданских организаций в 2001–2003 гг. было отражением линии на сотрудничество со структурами гражданского общества, существовавшей в те годы.

по проведению административной реформы в 2003–2004 годах”, а также постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 “О Правительственной комиссии по проведению административной реформы”.

О содержании реформаторской работы на первом этапе лучше всего рассказывает сам Дмитриев: “Первые полтора года административной реформы были потрачены на то, чтобы убрать избыточные функции органов исполнительной власти, освободить бизнес от излишней нагрузки и сформировать трехуровневую структуру госуправления, выделив из министерств организации низового уровня (службы, агентства), под отчетные министерствам. Идея состояла в том, чтобы министерства сосредоточились на выработке политики и разработке правил поведения, подготовке нормативных актов, которыми должны руководствоваться нижестоящие службы и агентства, выполняющие функции контроля, надзора, распоряжения имуществом и оказания государственных услуг” [Административная... 2011]. При этом эффективность такого подхода сам Дмитриев, отвечавший за проведение административной реформы, оценил очень скептически: “Введение трех уровней только осложнило коммуникации, потому что возникли дополнительные сложности во взаимодействии между министерствами и агентствами. Неспособность привлечь эффективные компетенции привела к тому, что в министерствах еще худо-бедно были хоть какие-то понимающие кадры, а в агентства слили низкокачественный человеческий персонал, который, в принципе, не обеспечивал допустимого качества принятия решений... И госорганы как были, так и оставались закрытыми друг от друга” (Интервью с М. Дмитриевым).

Можно присоединиться к такой оценке эффективности первого этапа: один из участников рассматриваемых событий демонстрирует и полугодовую неразбериху в отношениях с правительственными структурами того времени, и отрицательное отношение к административной реформе в целом, которое устоялось на уровне региональной исполнительной власти. Так, на вопрос о первоочередных планах Комиссии по административной реформе правительства Санкт-Петербурга уже в 2006 г. от члена этой комиссии был получен такой ответ: “Прежде всего не допустить такого безобразия и неразберихи, которые царили в Правительстве России в 2004 году” (Интервью с А. Ливеровским, представителем губернатора СПб в Законодательном собрании Санкт-Петербурга. 2006, апрель).

Рассматривая этот первый этап административной реформы, с точки зрения наличия коалиций в ее поддержку, можно заключить, что, с одной стороны, ответственные представители правительства делали шаги навстречу формированию такой коалиции, делясь с лидерами НКО пока не утвержденными планами административной реформы. Подчеркнем также, что данные шаги не получили при этом необходимой сильной поддержки из-за неготовности значительной части активистов неправительственных организаций к такому взаимодействию. Экспертное же сообщество, активно участвовавшее ранее в разработке проектов реформы, на этапе ее реализации было исключено из этого процесса.

С другой стороны, избрав основой ее первого этапа введение “трехуровневой схемы” правительства без надлежащего объяснения планов, реформаторы сформировали устойчивое отрицательное отношение к реформе как таковой у существенной части региональной политической элиты. При этом не сложился заинтересованный пул из журналистов как печатных, так и электронных СМИ, которые могли бы влиять на создание позитивного образа реформы в российском обществе.

## **Второй этап административной реформы (2005–2008 гг.)**

Второй этап официально был начат в 2005 г., когда Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р была одобрена “Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг.”. Целями этого этапа преобразований были: повышение качества и доступности государственных услуг; снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики; повышение эффек-

тивности деятельности органов исполнительной власти. В концепции были также сформулированы шесть основных задач реформирования деятельности органов исполнительной власти:

- внедрение принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов предоставляемых гражданам государственных услуг, а также составление современных административных регламентов;
- оптимизация функций и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности;
- повышение эффективности взаимодействия с институтами гражданского общества, а также усиление прозрачности и открытости деятельности госструктур;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Отметим, что к этому времени Министерство экономической политики покинул “основной мотор” административной реформы Дмитриев (после радикального сокращения числа заместителей всех министров российского правительства, что как раз и было одним из требований первого этапа реформы). Все же в концепции было заложено многое из того, о чем он информировал представителей гражданского общества на форуме в Тольятти в 2002 г. Хотя таких радикальных предложений, как 51%-ное присутствие представителей гражданского общества в кадровых комиссиях и комиссиях по конфликту интересов в тексте утвержденной концепции уже не было.

12 сентября 2005 г., за полтора месяца до появления вышеупомянутого распоряжения, в ЦСР состоялся Круглый стол “Возможности и перспективы неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления”. В нем приняли участие более 50 человек – политиков, ученых, лидеров НКО. Вел заседание Дмитриев, ставший к тому времени научным руководителем ЦСР. В ходе этого круглого стола, участником которого был один из авторов данного текста, прозвучал вопрос: “А насколько вообще возможен общественный мониторинг такого сложного процесса, как административная реформа”? На что последовал ответ: “Мы уже давно и практически занимаемся общественным мониторингом различных аспектов деятельности власти”. Тогда же у А. Аузана и одного из авторов этих строк возникла идея создания инициативной группы общественного контроля за ходом российской административной реформы.

Эта идея трансформировалась несколько позже в организацию Объединенной рабочей группы (ОРГ) по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. Она была создана решением Совета Общественной палаты РФ от 13 марта 2006 г. по согласованию с Председателем Правительственной комиссии по проведению административной реформы и Советом при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Сопредседателями ОРГ стали: Я. Кузьминов, ректор Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, член Совета Общественной палаты РФ и член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека; С. Нарышкин – руководитель аппарата Правительства РФ, председатель Правительственной комиссии по проведению административной реформы; А. Шохин – президент Российского союза промышленников и предпринимателей, член Совета Общественной палаты РФ; А. Аузан – президент Ассоциации Независимых центров экономического анализа и член Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Ответственным секретарем был утвержден А. Сунгуров как член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и президент Санкт-Петербургского Центра “Стратегия”.



Эта группа, в состав которой вошли представители Опоры России, Деловой России, Ассоциации потребителей, правозащитников, а также Министерства экономического развития, по-прежнему отечавшие за проведение административной реформы, формировалась по сути как реальная коалиция поддержки ее реализации. Вместе с тем вскоре после начала ее работы (первое официальное заседание ОРГ состоялось в октябре 2006 г.) выяснилось, что основной предмет интереса многих ее участников – реализация четвертой задачи административной реформы: повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества – оказалась на периферии деятельности Министерства экономического развития. Последнее сконцентрировалось на разработке многочисленных регламентов деятельности различных структур исполнительной власти, что не могло не привести к ослаблению интереса к реформе многих членов ОРГ. Тем не менее несколько заседаний этой группы все же давало определенные надежды на вовлечение структур гражданского общества в реализацию задач административной реформы.

Но процесс ее осуществления стал пробуксовывать. Вот как оценивает, например, ситуацию вокруг проблемы упоминавшихся регламентов Дмитриев: “Фактически, все свелось к созданию регламентов, вместо того, чтобы внедрить современный инжиниринг деловых процессов, который надо было заимствовать из опыта бизнес-структур. И в России уже к тому времени накопился значительный опыт создания современных эффективных бизнес-процессов. А регламенты просто фиксировали *status quo* госорганов. И привели к бессмысленному ритуалу описания существующих процессов без их рационализации и без какого-либо влияния на эффективность” (Интервью с М. Дмитриевым).

В приведенном выше перечне задач административной реформы на первом месте стояло “Внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам”. По мнению Дмитриева, и тут многое «свелось к бессмысленным упражнениям со статистическими показателями... То есть, появилась дополнительная волна отчетности, сильно формализованной и обесмысленной, которая называлась “управление по результатам”, но это “управление” было реально очень сильно оторвано от потоков финансовых ресурсов, реальной мотивации персонала и, что особенно важно, реальных приоритетов власти. Особенно ярко это проявилось на примере с индикаторами губернаторов, где указом президента были утверждены 380 показателей, совершенно абсурдные с точки зрения управления индикаторы, но при этом, как показало межрегиональное статистическое исследование РЭШ<sup>4</sup>, практически единственным показателем, который влиял на назначение и смещение губернаторов, в течение пяти лет был показатель голосования за “Единую Россию» (Интервью с М. Дмитриевым).

На наш взгляд, несмотря на эти и иные отмеченные Дмитриевым особенности реализации административной реформы, ее все же нельзя считать полностью неудавшейся. Уже сейчас мы видим, что в главном – во внедрении в систему государственной службы понятия, что не граждане для государства и его служащих, а государственные служащие – для граждан, удалось достичь определенных положительных результатов. Подобные сдвиги произошли и в понимании необходимости открытости и прозрачности деятельности власти, в том числе и с использованием Интернета. Вместе с тем основные политические приоритеты власти ошутимо менялись. Попытки диалога с НКО в начале 2000-х гг. под влиянием “цветных революций” сменила боязнь независимых объединений, что вылилось, в конечном счете, в ужесточение законодательства, регулирующего их деятельность. Все это плюс необходимость решения “проблемы 2008 года” (окончания второго срока президентства Путина) отодвигало решение задач административной реформы на второй или даже на третий план. Не было и активного общественного заказа на реформирование в данной сфере, что постепенно привело к ослаблению активности ОРГ по организации участия гражданского общества в административной реформе.

<sup>4</sup> РЭШ – Российская экономическая школа – негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования, предлагающее магистерские программы по экономике. – *Ped.*

Подводя итоги, подчеркнем: реформаторы постепенно набирают опыт и обретают волю действовать не в одиночку, а вместе с союзниками из экспертного сообщества и гражданских организаций, формируя коалиции определенного вида. Так, в ходе разработки проектов административной реформы в 1990-е гг. их инициаторы и привлеченные эксперты придерживались принципа конфиденциальности информации. А проект административной реформы 1997–1998 гг. так и остался документом “для служебного пользования”, оказавшись жертвой смены политических приоритетов и ключевых фигур российской политики. Напротив, в начале следующего десятилетия первый заместитель министра экономического развития и торговли Дмитриев представляет проект административной реформы для обсуждения лидерам ведущих неправительственных организаций, а несколько лет спустя формируется Рабочая группа по участию гражданского общества в административной реформе.

Следовательно, все же есть определенный прогресс как в желании реформаторов получить серьезную поддержку от общества, так и в заинтересованности граждан в участии в таких процессах. Это создает, на наш взгляд, реальные основы для формирования в будущем успешных коалиций по продвижению общественных интересов в реформаторских процессах.

Важнейшим условием для формирования подобных коалиций должна быть ясно выраженная линия политического руководства страны на развитие партнерского диалога с гражданскими организациями, а также их готовность к такому диалогу. Именно в этих условиях и экспертное сообщество сможет не только выдвигать идеи реформы, но и вместе с гражданскими организациями контролировать ход ее реализации, при необходимости иницируя необходимые поправки.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Авдониин В.С. (2008) Административная реформа в регионе – конфликты и компромиссы (случай Рязанской области) // Влияние культур на взаимоотношение людей: конфликт или шанс? Материалы международной конференции: Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т. Н. Новгород: ННГАСУ. С. 49–57.

Административная реформа. Интервью с М.Э. Дмитриевым (2010) (<http://www.ru-90.ru/node/58>).

Барабашев А.Г. (2003) Попытка реформы государственной службы 1999–2000 гг. (предложения Центра стратегических разработок) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь Мир. С. 157–210.

Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. (2007) Риски реформирования государственной службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2–3. С. 91–124.

Беков Х.А., Скобеев К. М (2003) Первая попытка реформирования государственной службы России, предпринятая Роскадрами (1992–1993 гг.) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь Мир. С. 25–97.

Гельман В., Стародубцев А. (2014) Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х гг. // Российская полития. № 4. С. 6–30.

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.

Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола, состоявшегося 3 апреля 2014 г. в рамках XV апрельской международной научной конференции “Модернизация экономики и общества” в НИУ ВШЭ) (2014) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 89–109.

Комаровский В.С. (2005) Административная реформа в Российской Федерации // ПОЛИС. № 4. С. 172–178.

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

Кулакова Т.А. (2009) Административная реформа в республике Карелия в 2009 году // Демократия и управление. № 2. С. 16–19.

Кулакова Т.А. (2011) Политика изменений. Административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб.: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та.

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

Павроз А.В. (2009) Бюрократия: экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ // Политэкс. № 2. С. 37–55.

Распопов Н.П. (2008) Партийно-политические аспекты реализации административной реформы в России в 2000-е годы (на примере Нижегородской области) // Влияние культур на взаимоотношение людей: конфликт или шанс? Материалы международной конференции. Н. Новгород: Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т. С. 66–73.

Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. (2008) Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя. С. 94–154.

Сахаров А.Н. (1998) Александр I. М.: Наука.

Сморгунов Л.В. (2005) Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // Политэкс. № 2. С. 213–225.

Старилов Ю.Н., Давыдова К.В. (2011) Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. № 1. С. 125–151.

Теплов Э.П. (2012) Северо-Западный кадровый центр и постановка задач политических исследований в сфере государственной службы: как все начиналось // Жизнь. Безопасность. Экология. № 1–2. С. 144–158.

Шишко П.М. (2008) Механизмы и факторы торможения административной реформы на региональном уровне // Демократия и управление. № 2. С. 7–10.

Inkina S. (2013) Civil Service Reform in Transition. A Case Study of Russia // Review of European and Russian Affairs. No. 1. Pp. 1–16.

Sabatier P. (1998) The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe // Journal of European Public Policy. No. 1. Pp. 98–130.

Weible C.M., Heikkila T., Leon P. de, Sabatier P. (2012) Understanding the Policy Process // Policy Sciences. No. 1. Pp. 1–21.

---

## **Administrative Reform and Its Projects in Modern Russia: Were There Advocacy Coalitions?**

*A. SUNGUROV\**,

*D. TINYAKOV\*\**

\* **Sungurov Alexander** – doctor of science (Politicalology), professor, head of the Applied Political Science Department of National Research University “Higher School of Economics” (SPb.). Address: 17, Promyshlennaya st., Sankt Petersburg, 198099, Russian Federation. E-mail: asungurov@mail.ru.

\*\* **Tinyakov Daniil** – master student of the Applied Political Science Department of National Research University “Higher School of Economics” (SPb.). Address: 17, Pramyshlennaya st., Sankt Petersburg, 198099, Russian Federation. E-mail: tinyakovdk@gmail.com.

## Abstract

The article discusses the reform of Executive power in the Russian Federation in the period of 1990s–2000s from the public support coalition participants point of view. Consistently considering the stages of administrative reform, the authors conclude that the reformers gradually came from non-public work on the reform to the fact that the composition of actors involved in the process need to be expanded to include representatives of civil society and expert community. However, for various reasons, the full inclusion of NGOs, experts and media in the process occurred that adversely affected the results of the reform.

**Keywords:** reform, administrative reform, advocacy coalitions, executive authority, civil society, experts, NGOs, media, Russia

## REFERENCES

Administrativnaya reforma. Intervyu s Dmitrievym M.E. (2011) [The Administrative Reform. An Interview with Dmitriev M. E.]. *Vestnik Evropy*, January 16 (<http://www.vestnikevropy.com/all-articles/2011/1/16/318609816511.html>).

Avdonin V.S. (2008) Administrativnaya reforma v regione – konflikty i kompromissy (sluchaj Ryazanskoj oblasti) [The Administrative Reform in a Region: Conflicts and Compromises (Case of Ryazan' Oblast')]. *Vliyaniye kultur na vzaimootnosheniye lyudej: konflikt ili shans? Materialy mezhdunarodnoj konferencii: Nizhegorod. gos. arxit.-stroit. un-t* [Influence of Cultures on Relations among People: a Conflict or a Chance? NNGASU International Conference Materials] N. Novgorod: NNGASU, pp. 49–57.

Barabashev A.G. (2003) Popytka reformy gosudarstvennoj sluzhby 1999–2000 gg. (predlozheniya Centra strategicheskix razrabotok) [1999–2000 Civil Service Reform Attempt (Suggestions of the Center of Strategic Developments)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000]. Moscow: Ves' Mir, pp. 157–210.

Barabashev A.G., Zajceva T.V., Krasnov M.A., Obolonskij A.V. (2007) Riski reformirovaniya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii [Risks of Civil Service Reform in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues], no. 2–3, pp. 91–124.

Bekov X.A., Skobeev K.M (2003) Pervaya popytka reformirovaniya gosudarstvennoj sluzhby Rossii, predprinyataya Roskadrani (1992–1993 gg.) [First attempt of Roskadri to Reform Russian Civil Service (1992–1993)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000]. Moscow: Ves' Mir, pp. 25–97.

Gelman V., Starodubcev A. (2014) Vozmozhnosti i ogranicheniya avtoritarnoj modernizacii: rossijskie reformy 2000-x gg. [Capabilities and Limitations of an Authoritarian Modernization: Russian Reforms of 2000s]. *Rossiyskaya politiya*, no. 4, pp. 6–30.

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V. (2014) Vnedrenie upravleniya po rezultatam v ramkakh realizacii administrativnoy reformy v Rossiyskoj Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya [Implementation of performance management within the framework of realization of administrative reform in the Russian Federation: on the way to creating a new model of public administration]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya*, no. 2, pp. 28–47.

Inkina S. (2013) Civil Service Reform in Transition. A Case Study of Russia. *Review of European and Russian Affairs*, no. 1, pp. 1–16.

Itogi 10 let administrativnoj reformy i zadachi na perspektivu (materialy kruglogo stola, sostoyavshegosya 3 aprelya 2014 g. v ramkax XV aprejskoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii “Modernizaciya ekonomiki i obshhestva” v NIU VShE) (2014) [Results of 10 Years of Administrative Reform and Future Tasks (April 3, 2014 Round Table Materials within 15<sup>th</sup> International Conference in HSE “Modernization of Economy and Society”)]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya*, no. 2, pp. 89–109.

Komarovskij V.S. (2005) Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii [Administrative Reform in the Russian Federation]. *POLIS*, no. 4, pp. 172–178.

Krasnov M.A., Obolonskij A.V. (2003) Vtoraya popytka reformy gosudarstvennoj sluzhby (1997–1998 gg.) [Second Attempt of Civil Service Reform (1997–1998)]. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* [The Civil Service Reform in Russia: History of Reform Attempts from 1992 to 2000]. Moscow: Ves' Mir, pp. 98–156.

Kulakova T.A. (2009) Administrativnaya reforma v respublike Kareliya v 2009 godu [Administrative Reform in the Republic of Karelia 2009]. *Demokratiya i upravlenie*, no. 2, pp. 16–19.

Kulakova T.A. (2011) *Politika izmenenij: Administrativnye reformy i vzaimodejstvie gosudarstva i obshchestva* [Policy of Changes: Administrative Reforms and State and Society Interactions]. St. Petersburg: Izd-vo St. Peterb. gos. un-ta.

Kurochkin A.V. (2009) Vliyaniye regionalnykh politiko-administrativnykh rezhimov na dinamiku administrativnoy reformy [Influence of Regional Political-Administrative Regimes on Administrative Reform Dynamics]. *Demokratiya i upravlenie*, no. 2, pp. 20–28.

Pavroz A.V. (2009) Byurokratiya: ekonomicheskij analiz deyatel'nosti i logika sovremennykh administrativnykh reform [Bureaucracy: Economical Analysis of Activity and Logic of Modern Administrative Reforms]. *Politeks*, no. 2, pp. 37–55.

Raspopov N.P. (2008) Partijno-politicheskie aspekty realizacii administrativnoy reformy v Rossii v 2000-e gg. (na primere Nizhegorodskoj oblasti) [Partisan Aspects of 2000s Russian Administrative Reform Implementation]. *Vliyaniye kultur na vzaimootnosheniye lyudej: konflikt ili shans? Materialy mezhdunarodnoj konferencii. Nizhegorod. gos.arxitekt.-stroit. un-t* [Influence of Cultures on Relations among People: a Conflict or a Chance? NNGASU International Conference Materials]. N. Novgorod: NNGASU, pp. 66–73.

Sabatier P. (1998) The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, no. 1, pp. 98–130.

Sabatier P., Jenkins-Smith H. (2008) Konceptsiya lobbi-koalitsij: ocenka [Advocacy Coalition Framework: an Appraisal]. *Publichnaya politika: ot teorii k praktike*. St. Petersburg: Aletejya, pp. 94–154.

Sakharov A.N. (1998) *Aleksandr I*, Moscow: Nauka.

Shishko P.M. (2008) Mexanizmy i faktory tormozheniya administrativnoy reformy na regionalnom urovne [Mechanisms and Factors of Administrative Reform Inhibition on the Regional Level]. *Demokratiya i upravlenie*, no. 2, pp. 7–10.

Smorgunov L.V. (2005) Elektronnoye pravitel'stvo, menedzhment znaniya i administrativnye reformy [E-government, Knowledge Management and Administrative Reforms]. *Politeks*, no. 2, pp. 213–225.

Starilov Y.N., Davydov K.V. (2011) Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii na sovremennom etape: osnovnye dostizheniya, problemy i perspektivy [Modern Stage of the Administrative Reform in the Russian Federation: Main Achievements, Problems and Perspectives]. *Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya*, no. 1, pp. 125–151.

Teplov E.P. (2012) Severo-Zapadnyj kadrovyy centr i postanovka zadach politicheskix issledovanij v sfere gosudarstvennoj sluzhby: kak vse nachinalos [The North-West Personnel Center and Political Science Research Objectives Setting in the Sphere of Civil Service]. *Zhizn'. Bezopasnost'. Ekologiya*, no. 1–2, pp. 144–158.

Weible C.M., Heikkilä T., Leon, P. de, Sabatier, P. (2012) Understanding the Policy Process. *Policy Sciences*, no. 1, pp. 1–21.

© А. Сунгуров, Д. Тиняков, 2016