

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

А.И. Соловьев

ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье раскрываются проблемы, связанные с потребностью реализации стратегии модернизации в условиях сохранения сложившегося в России институционального дизайна. В данной связи показываются основные факторы, препятствующие должному преобразованию системы власти и государственного управления. Одновременно указываются пути и возможности для осуществления необходимых реформ и изменений. Особое внимание обращается на характер и особенности функционирования института политического лидерства, его преобразующий потенциал в деле трансформации сложившейся архитектуры правящего режима.

Ключевые слова. Стратегия модернизации, институциональный дизайн, политическая система, правящий режим, реформирование институтов государственной власти и управления, институт политического лидерства, гражданские структуры, гражданский контроль.

This article explores the problems related to the need of realization of modernization strategy in the context of preserving existing institutional design in Russia. In this regard, core factors, which prevent the development of state management and institutes of power, are being exposed. At the same time this article outlines possible routes and opportunities for implementing the necessary reforms. Special emphasis is placed on the main peculiarities of the institute of political leadership and its operations, its fundamental potential in the transformation of the existing architecture of the governance.

Key words. Strategy for modernization, institutional design, political system, party in power, reforming of the institutes of state management, institute of political leadership, state entities, state control.

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, e-mail: alesol@mail.ru

*Статья подготовлена во исполнение проекта Госконтракта Федерального агентства по образованию № 492.

В отличие от времен путинского и тем более позднего ельцинского правления нынешний Президент предложил целый пакет мер по качественному преобразованию российского общества. Причем прорывные задачи, которые связываются им с модернизацией и технологическим обновлением всей производственной сферы, — о чем Медведев говорил как о вопросе «выживания нашей страны в современном мире»¹, — одновременно сочетаются и с конкретными целями преобразований в отдельных отраслях и регионах. В частности, в рамках этой концепции развития до 2020 г. предусматривается активизация общественного интеллекта, институтов и инвестиций, развития инноваций и инфраструктуры. В свою очередь это направление предполагает решение крупных задач в области развития медицинской техники, технологий и фармацевтики; качественного повышения энергетической эффективности экономики; развития ядерной энергетики, космических технологий и коммуникаций; решительный прогресс в области информационных технологий, а также реализацию некоторых других задач.

Однако при всем положительном отношении к такой постановке вопроса было бы полезно посмотреть, насколько обоснованны надежды на претворение задуманного. Прежде всего, стоит понять, на чем непосредственно основана планирующая активность лидера. Ибо потребность в таких преобразованиях стояла перед обществом на протяжении как минимум двух последних десятилетий. На наш взгляд, среди наиболее значимых причин такого проектирования можно говорить о заинтересованности в этой перспективе той или иной правящей группировки; «трениях» между институтами власти (ориентированными на разные долгосрочные цели и ищущими доктринальные основания для повышения своих статусов и позиций), а также открывшейся возможности реализации лидером своих концептуальных представлений (неважно, свидетельствующих ли о его позитивном отношении к стороннему позитивному опыту или отражающих понимание катастрофической неизбежности грядущих преобразований). Понятно, что в последнем случае эти идеи не теряют своей привлекательности ни при отсутствии у общества должных возможностей и ресурсов, ни при понимании того, что заявленные стратегические цели могут по-своему реализовываться различными,

¹ *Медведев Д.А.* Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

в том числе и консервативными, кругами². Скорее всего, политический контекст выдвижения новых стратегий в той или иной степени содержал в себе все эти причины. Однако на «выходе» принятые решения неизбежно сталкиваются с реальным, исключающим романтические ожидания общества механизмом их реализации. Ведь, как известно, самой важной «характеристикой разработки (государственной. — А.С.) политики является то, что данный процесс осуществляется в определенном контексте»³. Поэтому «чем ближе желательная модель реализации намеченных целей к тому, как это происходит на деле, тем она лучше и точнее» показывает осуществимость или неосуществимость проектируемых изменений⁴.

Вряд ли у кого возникают сомнения, что главным фактором, от которого, собственно, и зависит достижение целей, а равно характер и темпы решения поставленных задач, является деятельность, по крайней мере, центральных институтов власти и управления. В конечном счете только базовые политико-управленческие оргструктуры могут побудить массы людей продвигать стратегические проекты, работать под давлением и в направлении новых идей и замыслов. Именно институциональный дизайн отражает практически действующие законы и формы координации действий, предопределяет свод институционализированных, а равно неформальных правил, которых придерживаются люди, участвующие в принятии и реализации государственных решений.

Учитывая же, что действующие нормы и институты, мягко говоря, не вполне соответствуют содержанию новых стратегий, логично предположить, что только их направленное изменение может создать возможности для должной интеграции политических сил и их включения в «систему законов... и отрегулированных отношений», сориентированных на реализацию общесоциальных целей⁵. С изменением институционального дизайна следует связывать и перспективы качественного изменения приоритетов отечественной экономики, усиление социальной направленности деятельности государства.

² *Braybrooke D., Lindlomb C., Braybrooke D., Lindlomb C.* A Strategy of decision. Policy evaluation as a social process. N.Y., 1970. P. 110.

³ *Smith C.F., Smith C.F.* Writing public policy. A practical guide to communicating in the policy-making process. N.Y., 2005. P. 2.

⁴ См.: *Филинов А.С.* Разработка и принятие управленческих решений. М., 2009. С. 16.

⁵ *Hurd R., Milkman R., Turner L.* Reviving the American Labour Movement: Institutions and Mobilization. Geneva, 2002. P. 6.

Впрочем, нужно иметь в виду то обстоятельство, о котором в свое время предупреждал Р. Мертон: любая попытка упразднить существующую социальную структуру без создания альтернативных организаций, чья деятельность будет направлена на выполнение аналогичных функций, обречена на неудачу. Поэтому, к примеру, реформы, ограниченные задачами изгнания коррупционеров или «совершенствования» управленческих органов, как правило, не приводят к намеченным целям. Одним словом, для качественного улучшения институциональной ситуации необходимо создание параллельных структур⁶. В то же время следует уточнить, что применительно к государству «создание параллельных структур» означает не уничтожение «старых» органов власти и управления или формирование неких теневых, в полном смысле параллельных организаций, а лишь существенную трансформацию их функциональных нагрузок, изменение реальных прерогатив и характера взаимосвязи, качественную организационно-кадровую перестройку. Появление таких «параллельных» структур на месте прежних возможно за счет преобразования их институциональных возможностей в трех важнейших сферах: во взаимодействии со структурами общественности; в области формирования убеждающих (стимулирующих) коммуникаций с партнерами и контрагентами государства, а также в части изменения механизмов и технологий администрирования (обеспечивающих непосредственное осуществление целей государственной политики). В конечном счете эта триада целей дает возможность не только добиться внутренней трансформации органов власти и управления, но и, главное, изменить характер их позиционирования в отношениях государства и общества.

В сугубо содержательном плане эти институциональные трансформации должны добиться изменений *тройкой природы* органов государственной власти и управления. Прежде всего, трансформации должны обеспечить их изменение как структурных элементов *политической системы*, обеспечивающих их коммуникации с социально-экономическими институтами и процессами. В конечном счете это предполагает выстраивание институционального дизайна в соответствии с демократической, плюрално организованной системой власти, обладающей эффективными механизмами представительства гражданских интересов, особым соотношением полномочий исполнительных и судебных инстанций и другими параметрами, накладываю-

⁶ См.: Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Хрестоматия по истории социологии. СПб., 2004. С. 33.

щими на деятельность управленческих структур наиболее важные макрополитические ограничения. Другими словами, этот тип институциональных преобразований призван выстроить полномочия и характер деятельности органов власти и управления в части артикуляции и агрегирования социальных интересов, обеспечения контроля общественности за центрами принятия решений, систематического использования гражданской экспертизы и т.д.

Другой тип институциональных преобразований должен быть направлен на выстраивание организационно-кадровых, финансовых и иных оснований деятельности органов власти и управления, опирающихся уже не на общесоциальные связи, а на внутриэлитарные коалиции и альянсы, контролирующие основные ресурсы государства и общества. Эти трансформации затрагивают характер функционирования *политического режима*, который отображает реальное соотношение сил тех игроков, которые реально участвуют в выработке решений. В этом смысле институциональные изменения должны ориентироваться не на увеличение/уменьшение полномочий и функций исполнительных или законодательных органов, а на формирование новой конфигурации государственных структур во главе с, условно говоря, «командным пулом» (головной организацией, обладающей фактическими преимуществами в выработке повестки дня, осуществлении общего контроля за иерархическими и сетевыми коммуникациями в системе власти и управления). К примеру, в России сегодня такой головной структурой выступает Администрация Президента, которая в 90-е гг. уже успела побывать в статусе и теневого правительства, и чисто технического органа, а в последнее десятилетие стала подлинным конструктором российской политики.

От этих «режимных» характеристик структур власти и управления зависит и реальная роль общественности в государственном управлении. Сегодня ее роль в данном отношении проявляется трояким образом: через группы организованных интересов, через крайне ограниченные дискурсивные практики в поле публичной политики, а также через формы прямого протестного поведения. Однако понятно, что основными игроками, выступающими от лица общественности, являются корпоративные структуры, чьи представители входят в различные коалиции и альянсы, обладающие разнообразным влиянием на центры принятия государственных решений.

Ну и, наконец, третий тип институциональных изменений связан с трансформациями органов власти и управления как *собственно управленческих (менеджеральных) структур*. Эти

преобразования направлены на оптимизацию их строения и функций; сглаживание издержек информационной асимметрии; снижение изъёмов и рисков при кооперативном методе принятия решений; обеспечение процедурно-законодательного порядка взаимодействия государственных и гражданских ЛПР, а также преобразование других (рационально-обезличенных, не зависящих от личных и групповых пристрастий) параметров их деятельности, «заточенных» на эффективную реализацию целей и коллективное взаимодействие.

Как можно понять, в Российском государстве имеется потребность в институциональных изменениях, касающихся всего обозначенного спектра изменений, но связанных прежде всего с трансформацией системных оснований государственного управления. Ведь тот факт, что институты государственного управления (в силу их непосредственной зависимости от элитарных альянсов) никогда не являются агентами формального применения законов, а их ориентация на общегосударственные интересы зачастую базируется (не на агрегировании социальных потребностей или научном предвидении общественной динамики) на групповых предпочтениях элитарных коалиций (по сути замещающих своими планами общенациональные цели), убедительно показывает, что без гражданского участия (в форме общественной экспертизы проектов, контроля за деятельностью чиновников, публичного обсуждения политических инициатив и проч.) управленческие издержки неминуемо перекладываются с элитарных слоев на население, которое не в состоянии противостоять сложившемуся институциональному давлению. Направленность же властей на решение общественно значимых задач остается сугубо гипотетической.

С технологической точки зрения вытеснение общественности за границу государственного управления означает отсутствие «механизмов блокировки» стратегий, которые дают возможность населению дискутировать по поводу предполагаемых планов и оппонировать принимаемым сверху решениям. Понятно, что при такой практике в конечном счете не столько страдает сама процедура разработки государственной политики (как известно, неразрывно связанная систематическим попранием законности, давлением коррупции и другими порочными явлениями в государстве), сколько меняется ее социально-экономическое содержание. Что так оно и происходит в нашей стране, подтверждают весьма показательные факты. В частности, по данным некоторых социологических исследований, с 2003 г. в России ежегодно удваивается количество

отечественных миллиардеров⁷; в целом же с 2000 по 2008 г. численность верхней части высшего класса (или, проще говоря, количество семей долларовых миллионеров) выросла почти на 40%, в то время как динамика других социальных групп осталась либо пологой, либо нисходящей⁸. Коротко говоря, такие результаты и являются итогом повседневной управленческой активности институтов правящего режима в первое десятилетие 2000-х, социальной ценой поддержания «стабильной ситуации», за которую так долго боролись противники «демократической анархии».

Деформация институтов государственного управления как компонентов политической системы предопределила и их преимущественную ориентацию на приоритеты игроков, обладающих основными властно значимыми ресурсами, и соответственно явные и латентные установки этих групп и лиц. В таких условиях законы и правила зачастую используются этими агентами для оформления и продвижения своих интересов, что отражает и не вполне рациональный, и уж тем более не направленный на общественные потребности характер деятельности управленческих институтов. Одновременно такое положение предопределило и организационно-кадровый характер режима правления. Проще говоря, сориентированная на добычу углеводородов отечественная экономика едва ли не до предела насытила «посланцами» этой сферы управленческие структуры государства (а от такого сорта администраторов ожидать принципиального разворота в сторону «нанотехнологий», «экономики знаний» и прочих стратегических целей, если не наивно, то весьма сложно).

Эта кадровая «обреченность» структур управления проявляется и в сохранении практически одной и той же политической команды, которая окружала прежнего и сопровождает деятельность нынешнего Президента. В то же время швейцарский ученый Дж. Вуд убедительно показал, что, если сохраняется один и тот же состав «партий» (коалиций, команд) при рассмотрении различных вопросов и вызовов, то в результате неизбежно нарастают иррациональные (вызванные «политическими», личностными и иными побочными соображениями) подходы при решении задач, что в конечном счете неизбежно снижает качество принимаемых решений. В то же время

⁷См.: Якимец В.Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы / Труды Института системного анализа РАН. М., 2005.

⁸См.: Шеваков А.Ю. Эффективность социальной политики в разрезе отдельных групп населения // Россия: путь к социальному государству. М., 2008.

при использовании новых разнообразных «посредников» (сторонних контрагентов, экспертов, участников) ситуация меняется коренным образом: такие акторы хоть удлиняют и усложняют решение задачи, но неизменно повышают его качество и облегчают последующую реализацию⁹.

Прямым следствием такой «стабильности» ближнего окружения первых лиц является и формирование особого стиля мышления российских государственных топ-менеджеров. В целом этот профессиональный стиль близок к так называемому «коллорабационистскому» способу поведения (Г. Минцберг), приоритетами которого по преимуществу являются человеческие отношения, а не реализация той или иной задачи. Характерно при этом, что такой стиль профессиональной деятельности в отечественных институтах управления выражен в высоком удельном весе кадров, прошедших школу в силовых структурах и по преимуществу ориентированных на лояльность и исполнительство.

Нельзя не указать и на собственно управленческие изъяны отечественных институтов, накладывающие собственные ограничения для разработки и реализации стратегий. Среди этого весьма обширного перечня проблем, связанных с определением функциональных нагрузок управленческих структур, реорганизацией аппарата, кадровым рекрутингом и прочими вопросами, отметим для примера лишь один показатель, касающийся универсального процесса разработки целей. Так, по общему правилу, как отмечает В. Врум, чем дороже время, отведенное на решение, тем чаще всего сфера рассматриваемых альтернатив неизбежно сужается и повышаются предпосылки применения авторитарных методов при выборе окончательного решения. Но и в этих случаях, особенно если значение вопроса велико, среди управляющих все равно возникает большое число разногласий и требуется оппонирование полярно противоположных мнений¹⁰. В нашей же системе принятия решений такие разногласия и даже дискуссии, тем более связанные с полярными альтернативами или мнением оппозиции, как правило, исключаются из процесса целеполагания. Неудивительно поэтому, что даже при решении кризисных ситуаций руководством выбираются далеко не оптимальные альтернативы, а понимание правительством необходимости каких-то изменений

⁹ Wood J.D. The Irrational Side of Managerial Decision Making // *IMD Perspectives for Manager*. 2000. Vol. 76. December. P. 1—4.

¹⁰ Vroom V.H. Educating Managers for Decision Making and Leadership // *Management Decision*. 2003. Vol. 41. P. 968—978.

еще не означает, что оно знает, что лучше делать, и что вообще является ли его выбор лучшим и полезным для социума.

Повторим еще раз: от сложившейся институциональной архитектуры, особенно когда целевое содержание новых стратегий сориентировано на качественно новые, нетипичные для общества задачи или предполагает иной характер взаимосвязи государства и общества, трудно ожидать существенных подвижек по продвижению перспективных стратегий. И даже реагируя на политическую постановку новых целей, институты (в силу своего организационного строения) не в состоянии мгновенно поменять и сложившийся стиль деятельности, и ориентацию на ранее заложенные (детерминированные прежними договоренностями руководителей и конфигурацией сложившихся альянсов) цели, подключившись к выполнению качественно иных стратегий.

Коротко говоря, новые стратегии не могут успешно реализовываться старыми институтами власти и управления, и потому их пространство не является предпосылкой эффективной реализации планируемых стратегических преобразований. Наличие вышеобозначенных изъянов в системе государственного управления делает абсолютно неэффективной реализацию заявленных Президентом стратегий на основе частичных изменений в области формально-административных аспектов институтов управления. В этом смысле классическая схема действий, предполагающая — при изменении делового контекста — первоначальную корректировку средств решения задач, затем изменение целей и создание предпосылок для выдвижения новых стратегий и трансформации государственного курса, нам явно не удастся.

Очевидно, что для реализации стратегий необходимо закладывать иную логику деятельности институтов власти и управления. Логика, направленную на изменение их социальных зависимостей, что впоследствии неминуемо повлечет и трансформацию позиций внутри элитарных альянсов и коалиций. В любом случае только на такой основе институты государственного управления смогут изменить ориентиры своего функционирования, адекватно откликнуться на постановку новых стратегических приоритетов развития общества. Поэтому приоритетным объектом реформирования должен стать не госаппарат (и так называемые «административные реформы»), а политико-системные параметры управленческих институтов. Это создаст должные ограничения и для госадминистрации, и для правящего режима в целом (особенно в части преобразования внутри элитарных обязательств, закрепленных в кадровых

структурах и корпоративных договоренностях, вертикальных формах контроля бюрократии за экономическими проектами, политическом «крышевании» и обязательствах сторон по получению административной ренты).

Однако надо со всей ясностью видеть и то, что направленность на изменение политико-системных оснований деятельности органов власти и управления — это, как уже говорилось, вопрос перераспределения основных материальных и финансовых потоков общества. В этом смысле правящие круги прекрасно понимают угрозы сложившейся системе теневого распределения ресурсов и владычества политико-административных альянсов, исходящие от гражданского контроля. Так что сопротивление этим преобразованиям следует ожидать самое упорное.

Что же в таком случае может послужить залогом успешного решения задачи изменения институционального дизайна государственной власти и управления? Ответ на этот вопрос дает сама структура управления государством: это институт политического лидерства, венчающий административную вертикаль власти и одновременно являющийся звеном, обеспечивающим морально-политические связи власти и общества.

Новейшая политическая история России — не говоря уже о мировом опыте — дает убедительные тому примеры. Так, даже, если оспаривать целевое содержание стратегий политического лидера семи-, пятилетней давности (и, к примеру, справедливо критиковать путинский курс «политического умиротворения» гражданственности), все же следует признать ключевую роль лидера в перестройке правящего режима и государственной политики. Именно под влиянием лидерских стратегий и на основании практически тех же организационных структур были перестроены демократические основания взаимосвязи государства и общества, сложившиеся в 90-х. Причем даже либеральные конструкции и идеи (например, рыночного саморегулирования, демократии) в рамках этой политики удачно использовались для прикрытия тактики минимизации общественного контроля над сферами распределения ключевых ресурсов, изменения избирательной системы, вытеснения населения из политической сферы, усиления политико-административного контроля над судебной системой и т.д.

Таким образом, надежды на обновление государственных стратегий сегодня в основном могут быть связаны с тактикой поведения Президента и возможностями применения им своего главного принудительно-побудительного инструмента мобилизации граждан и реализации стратегий (и одновременно ме-

ханизма интеграции низовых структур и правящего класса), а именно политической воли. Выработка и применение политической воли — это не проблема концептуальной выверенности грядущих планов, усиления их интеллектуальной поддержки или обеспечения целостного видения проблем развития общества. Это вопрос направленного переноса концептуальных построений лидера в сферу практики, умножения его влияния на главные фигуры управленческой системы, оказания систематического давления на всех значимых игроков в поле политики, умение использовать не статусные, а договорные методики, задействовать технологии идеологической и персональной лояльности. Более того, волевой настрой лидера определяет и политические гарантии осуществления стратегических целей (устанавливает соответствующие политические правила игры), а равно и условия нарушения таких гарантий при определенных обстоятельствах.

Данный феномен обладает как своими организационными, доктринальными (наличием я-концепции), коммуникативными (технологиями контактирования с ближним и дальним окружением, населением в целом и отдельными группами населения), так и личностными параметрами. Не углубляясь в их анализ, отметим лишь, что обновление всех этих параметров является достаточно проблемным — от уточнения реальных властных прерогатив в отношениях с правительством (премьер-министром) до особенностей общения с населением. Как бы то ни было, но ясно лишь то, что эффективность политического воления Президента является условием и одновременно функцией его дальнейшей институализации (т.е. более полного исполнения имеющихся управленческих полномочий и повышения гражданской репутации).

В то же время в некоторых аспектах лидерства изменения весьма очевидны. Так, при всем понимании относительности различий прежнего и нынешнего политического руководства, все же заметно, что Президент постепенно отходит от политики дистанцирования общественности от реальных рычагов власти и управления. Более того, свободолюбивая риторика Президента столь же неуклонно начинает размывать в обществе и в элитах недопонимание управленческой ценности демократии, разбавлять абсолютно архаические взгляды значительной части населения и правящего класса на эту форму организации власти.

К сожалению, дело движется с большим трудом, ибо опыт показывает весьма низкое значение в политическом сознании отечественного политического класса ценностей конкуренции,

гражданского самовыражения, добровольной координации гражданских интересов, расширения индивидуальных прав и других аналогичных идей. В госаппарате идеи модернизации противостоят широко распространенным ценностям централизации и порядка, безопасности и стабильности, ставших концептуальным основанием взаимоотношений институтов власти и общества. Архаичность политического мышления правящей элиты проявляется и в том, что даже ее социально неравнодушные представители нередко отдают свои симпатии попечительским и этактистским приоритетам. А тот факт, что правящие круги в большинстве своем безнадежно отстали от современной динамики политических представлений и пытаются детерминировать государственную политику эпохи глобального развития представлениями периода становления национального государства, только углубляет изъяны отечественного государственного управления.

Заметными являются и доктринальные подвижки, выразившиеся в новом идеологическом наполнении стратегических решений. Здесь есть и новые соотношения ценностей и целей, целей и средств, объединенных на единой идейной основе и перспективной оценкой планируемых последствий (с учетом их результативности и эффективности). В то же время, кроме ряда скорее пропагандистских, нежели содержательных мероприятий, посвященных популяризации лидерского видения будущей перспективы, в обществе не работали какие-то заметные дискуссионные площадки ни политиков, ни экспертов, что в определенной степени обесценивает общественное содержание стратегий. Впрочем, дело не в форме: в конечном счете можно согласиться с очевидностью многих целей и приоритетов, о которых говорит нынешнее политическое руководство страны. Хотя, повторимся, целевые установки не существуют в отрыве от используемых средств. И с этой точки зрения озвученные планы оставляют немало вопросов в части понимания условий и средств их обеспечения со стороны финансовых и налоговых структур, планируемых методов амортизационной политики и т.д.

Довольно заметны и другие изъяны лидерской стратегии. Поскольку сохранение прежних нормативно-правовых условий для достижения качественно новых целей общественного развития принципиально недостаточно, то явно необходимы объемные законодательные инициативы. Однако в настоящее время ни со стороны Президента, ни со стороны правительства, ни со стороны думских фракций такой активности не ощущается. Учитывая же, что регионы и другие субъекты законода-

тельной инициативы практически не играют никакой роли в выработке такого рода предложений¹¹, можно начать сомневаться в реальности поставленных целей. Коротко говоря, при сохранении прежней политико-правовой нормативной базы реализация новых стратегий невозможна, их нельзя осуществлять за счет изменения одних лишь правил хозяйственно-перераспределительной деятельности.

И в то же время на фоне этих непоследовательных действий Президент политически точно указывает ориентир трансформации институтов государственной власти и управления, а именно — реформу политической системы, без которой невозможно осуществлять заявленные стратегии. Однако речь идет о таких аспектах этой реформы, которые не предполагают ни изменения сложившихся зависимостей представительных и исполнительных структур, ни трансформацию механизмов принятия решений (что вряд ли вообще будет включено в повестку дня в краткосрочной и среднесрочной перспективе). Такие ограничения позволяют заключить, что предлагаемые реформы направлены лишь на частичное изменение институционального дизайна, а точнее, лишь на некоторое расширение партийного представительства гражданских интересов.

Но пусть, к примеру, потолок для партий на выборах будет установлен на уровне не 7, а 3%; или в парламенте окажутся представители не 4, а 24 партий. В сочетании с существующей формой практической неподотчетности правительства Государственной Думе такие трансформации сохранят прежний формат функционирования институтов государственного управления. Более того, расширение партийного рынка слабо скажется и на состоянии публичного дискурса, поскольку политический контроль за федеральными телеканалами и в дальнейшем будет исключать допуск к телеэфире политически нелояльных акторов. Сохранение же прежнего положения в медиасфере обесценит формальные подвижки в расширении партийного представительства, увеличении роли общественности в разработке госстратегий.

Одним словом, даже при реализации всех предлагаемых новаций партии не смогут обрести политический статус, позволяющий им участвовать в реальном процессе принятия государственных решений. То есть, транслируя интересы населения, они не смогут практически влиять на деятельность исполнительных институтов. Так что функциональные возможности ин-

¹¹ См.: Сулакшин С.С. Партийно-политическая система и государственное управление: структура и проблемы // Политическая и партийная система современной России. М., 2009.

ституты в деле разработки государственных решений всеми инновационными предложениями затрагиваются лишь косвенным образом и в сложившейся архитектуре управления государством не приведут к новому позиционированию общественности (и уж тем более к структурному закреплению роли гражданской экспертизы), не смогут повысить прозрачность этого процесса.

Иначе говоря, совершенствование партийных механизмов представительства гражданских интересов и повышение уровня электоральной репрезентативности не смогут изменить принципиальную неподконтрольность исполнительной власти гражданским структурам. Нынешнее государство (по существу, сведенное к деятельности исполнительных органов власти) и при таких условиях сохранит свои прерогативы (в том числе и возможности использования директивной силы) для политико-административного контроля за публичной сферой, а главное, за влиянием дискурса на целевые установки управленческих институтов. Сохранение же нынешней формы медиаконтроля публичной сферы лишает гражданские структуры не только реальных инструментов влияния на власть, но и понимания того, где они в принципе способны вмешаться в корректировку или изменение целевых установок. Так что даже при реализации намеченных преобразований система принятия решений не сможет предоставить гражданским структурам возможности оспаривания решений, принятых руководящими инстанциями. Как считают специалисты, отсутствие структур «блокировки решений» со стороны общественности (своеобразных «точек возврата» решений — Ч. Линдломб) в механизмах разработки государственных стратегий обрекает последние на неэффективную и нерезультативную реализацию.

Одним словом, вместо демократического «рассеивания» власти и ее перевоплощения в адекватные управленческие решения российский институциональный дизайн предлагает концентрацию прав и полномочий в высших органах власти, вместо сотрудничества — принуждение, а вместо согласования — подавление решений. В то же время мировой опыт показывает, что «разрастание власти не означает увеличения ее способности к решению проблем»¹². Более того, как правило, на практике действуют обратные зависимости: «уменьшение» власти Центра и повышение самостоятельности низов ведет к более эффективному решению проблем. Ведь власть — это только

¹² *Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. Rethinking Political institutions. The Art of the State. N.Y., 2006. P. 307.*

часть политической энергии общества, и более того, в конечном счете, она направлена не столько на регулирование, сколько на раскрытие потенциала социума и его интеграцию. Одним словом, только «самоограниченная власть увеличивает коридор возможностей» общества в достижении его интересов¹³. Конечно, реформа партийно-избирательной системы носит поэтапный характер и способна подготовить ряд качественно иных преобразований власти и управления. Однако если речь идет о реализации заявленных сегодня стратегий, то столь же очевидно и то, что главная задача состоит в перепозиционировании госадминистрации в политическом процессе. Ведь если исполнительные структуры, даже при расширении партийного рынка, будут де-факто «работать» только на правящие структуры, то никакого реального изменения ни в политической системе, ни тем более в управлении государством произойти не сможет. Сохранение же у госаппарата возможностей политического контроля, а равно место «Единой России» (как представителя госбюрократии) на партийном рынке вполне достаточны для того, чтобы законсервировать доминирующие и неподконтрольные обществу позиции госадминистрации как при распределении ключевых ресурсов, так и при проектировании будущего. Так что наличие даже двух десятков думских партий не сможет изменить результаты административно-обеспечения (необходимых властям итогов) выборов, покончить с вытеснением оппозиции из публичного пространства, административно-судебными преследованиями гипотетически опасных конкурентов, замалчиванием протестных настроений и акций и т.д.

Итак, мы видим, что эволюция института политического лидерства начинает способствовать неким подвижкам в системе управления государством, расшатывать сложившийся институциональный дизайн, повышая его восприимчивость к современным вызовам и сопротивляясь его тяготению к сокращению потенциала гражданского общества. Однако это только начало перестраивающего институты движения. Базовые структуры, и в том числе сам институт лидерства, в основном воспроизводят прежние нормы правления, а многие структуры власти пытаются представить демократию «хаотическим плюрализмом», разрушающим управление и общество. Даже оглашая стремление к реализации новых стратегических инициатив, Кремль и Белый дом демонстрируют множество прежних подходов и технологий «ручного управления» (а не подклуче-

¹³ Ibid.

ния к этому процессу гражданских акторов), препятствуют формированию институциональных сетей и альянсов структур (регионов, НКО), не относящихся к правящему комплексу, усиливают надзор за общественными структурами, противостоят координации действий добровольных объединений, т.е. зарождению низовой демократии.

Сказанное хорошо иллюстрирует тот факт, что власти в целом все так же выстраивают для общества принудительную конструкцию власти и управления, в рамках которой выход общественных игроков за установленные рамки чреват высокими издержками. Еще сохраняя контроль над повесткой дня, правящие структуры пока не в состоянии перестроить реальный стиль деятельности институтов, противопоставить коррупции гражданский контроль. Все это создает борение между новыми институциональными трендами и средой замораживания стратегического мышления и действия, сокращения возможностей для акторов, настроенных на решительную борьбу с коррупцией и инновации. И в обществе еще не возникла деловая среда, в которой инновационные стратегии способны найти адекватные основания, реализовать явно выраженные общественные приоритеты.

Есть, впрочем, два фактора, обладающих неким — пока еще не столь существенным, как хотелось бы, — значением для воплощения стратегий. Так, опыт последнего года показал определенные расхождения лидеров «тандемократии» (А. Рябов) в отношении к судьбам госкорпораций, реформам политической системы, проблеме ограничения ядерных стратегических вооружений, преобразованиям в МВД, открытию ЦБК на Байкале и некоторым другим вопросам. Возможно, этот институциональный диссонанс, в основе которого лежат противоречия внутри не только элитарного, но и ориентационно-поискового типа, послужит источником конкуренции в правящем классе и обновления его идеологии. Хотя, конечно, раскачивание сложившегося институционального дизайна может привести как к активизации охранительных сил, так и к усилению позиций перспективных сил и структур.

В пользу второго варианта говорят и давление передовых стран (которым не слишком комфортно работать с авторитарными государствами), а также фактор сугубо внутреннего толка. В частности, звучащие призывы Президента к постановке новых задач не просто протекают на фоне привычно скептического отношения общества к политическим проектам властей, но и действительно оказались способными разбудить часть общества, поверившего в свободолобивую риторику Президента.

Может быть, даже не столько поверивших, сколько пытающихся использовать эту ситуацию для своего политического перепозиционирования. В этом смысле у Президента появляются определенные союзники как в высших, так и в низших политических структурах.

В любом случае видно, что сегодня на вершинах власти не существует единого политического центра влияния. Более того, реальное позиционирование двух лидеров, скажем мягко, не для всех игроков является однозначным или соответствующим статусному распределению полномочий. Разный уровень репутаций неизменно раздваивает сознание даже лояльных агентов власти. Эти постоянные оглядки «на другого» снижают возможности (столь же неоднородного) ближнего и дальнего окружения лидеров в части трансляции (и уж тем более усиления влияния) их идей в аппарате государственного управления.

И еще один фактор, дающий надежду на обновление системы госуправления, связанный с практической деятельностью ряда институтов, с долгосрочными целями в поддержании новой парадигмы развития. Это прежде всего научные и образовательные структуры (проекты «новая школа», стратегии высшего образования), а также ряд российских регионов, где институты местной и федеральной власти демонстрируют весьма неоднозначные взаимоотношения. Так что в ситуации, когда одни институты сориентированы на выживание, а другие — на развитие, в системе власти и управления появляется еще один источник разрушения сложившегося стиля социального регулирования.

Однако в целом только время способно показать, какие факторы смогут предопределить эволюцию отечественной системы управления государством. Но и сегодня следует видеть пути преодоления препятствий курсу модернизации, стратегии полноценного включения страны в современный мир.

Список литературы

Медведев Д.А. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Хрестоматия по истории социологии. СПб., 2004.

Сулакшин С.С. Партийно-политическая система и государственное управление: структура и проблемы // Политическая и партийная система современной России. М., 2009.

Филинов А.С. Разработка и принятие управленческих решений. М., 2009.

Шевяков А.Ю. Эффективность социальной политики в разрезе отдельных групп населения // Россия: путь к социальному государству. М., 2008.

Якимец В.Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы // Труды Института системного анализа РАН. М., 2005.

Braybrooke D., Lindlomb C. A Strategy of decision. Policy Evaluation as a Social Process. N.Y., 1970.

Hurd R., Milkman R., Turner L. Reviving the American Labour Movement: Institutions and Mobilization. Geneva, 2002.

Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. Rethinking Political institutions. The Art of the State. N.Y., 2006.

Smith C.F. Writing public policy. A practical guide to communicating in the policy-making process. N.Y., 2005.

Vroom V.H. Educating Managers for Decision Making and Leadership // Management Decision. 2003. Vol. 41.

Wood J.D. The Irrational Side of Managerial Decision Making // IMD Perspectives for Manager. 2000. Vol. 76. December.