

© В. А. Кузнецов, 2023

Самарский национальный исследовательский
университет им. академика С. П. Королева
(Самарский университет), Россия

E-mail: kuznetcov@ssau.ru

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

В статье проанализированы основные административные реформы системы государственной службы с сохранением хронологической последовательности с конца XX — начала XXI веков. Выявлены особенности и типы административных реформ. Сделан акцент на процессах реформирования системы государственной службы, которая имеет комплексный, сложный и системообразующий характер для всей системы государственной власти. Выделены два типа административных реформ и сделан вывод о том, что в современных условиях для России в приоритете должен быть первый тип реформирования, проводимый с целью достижения нового качественного состояния этого социального института.

Ключевые слова: административные реформы, государственная служба, политическая парадигма, декларированные цели, верховная власть.

Введение

Само понятие «административная реформа» является одним из примеров картезианской «невнятности смысла», когда одним и тем же термином могут называть и простое сокращение аппарата, выливающееся подчас в простое пересаживание клерков из одного кабинета в другой, и изменение сущностных характеристик системы государственного управления, имеющее комплексный, сложный и системообразующий характер для всей системы государственной власти.

Поэтому административные реформы, начавшиеся одновременно со становлением «новой» российской государственности, оказались совсем не таким простым, одномоментным и понятным делом, как казалось политикам, ученым и публицистам на самом первом, романтическом этапе борьбы за новую Россию.

Цель данного исследования — проанализировать в хронологической последовательности пул административных реформ в период становления «новой» российской государственности для выявления особенностей процесса реформирования государственной службы (предмет исследования).

Объектом исследования выступают административные реформы в России конца XX — начала XXI веков.

Результаты исследования

Административные реформы, начатые в годы горбачевской перестройки, были направлены на преодоление «бюрократических деформаций социализма», однако в итоге оказалось, что сама прежняя система власти не может существовать без тех институциональных механизмов, которые в ту эпоху рассматривались как деформации социализма. Партийное руководство КПСС, стремясь к обновлению старой системы на основе гласности, открытости государственных институтов для общественного контроля, введению конкурсной системы назначения руководителей, внедрению хозрасчетных начал в деятельность субъектов хозяйственной деятельности взамен приказных принципов партийного руководства, в итоге своих экспериментов получило результаты, прямо противоположные задуманному. Борьба с деформациями социализма привела не к модернизации социализма, а к неконтролируемому распаду тоталитарной административно-командной системы, которая и составляла его суть. В итоге на рубеже 80-90-х годов прошлого века процессы реформирования системы государственного управления вышли из-под контроля инициаторов той административной реформы.

Одной из приоритетных задач для новой российской власти наряду с институциональными преобразованиями в сфере экономики стало формирование государственного аппарата нового типа. Этот период характеризуется неоднократными попытками государства создать эффективный, компактный, компетентный, прозрачный для общественного и политического контроля аппарат, адекватный новым вызовам, которые стоят перед российским государством.

Эти попытки начались с 1991 года. Первые шаги на пути создания государственного аппарата нового типа были сделаны в 1991-1993 гг. В конце 1991 года группа политиков во главе с Г. Бурбулисом приступила к разработке концепции реформирования государственного аппарата. В целях реализации административной реформы в аппарате Правительства был создан Главный департамент кадровой подготовки (Роскадры), призванный направлять и координировать процесс проведения реформы гражданской службы. Как результат этих усилий в 1992 был подготовлен первый проект Закона «О государственной службе» [1].

Однако с самого начала административная реформа начала буксовать из-за того, что не было стратегического подхода, устанавливающего приоритетность проблем и последовательность действий. В итоге концепция всеобъемлющей реформы гражданской службы так и не была официально сформулирована. Одна из главных проблем, с которой пришлось столкнуться реформаторам, — это отсутствие ясного доктринального видения того, какой аппарат нужен современной России.

Доминирующая на протяжении десятилетий «веберовская» концепция гражданской службы к 90-м годам XX века стала подвергаться все более жесткой и аргументированной критике как в теории, так и на уровне политических доктрин, программ деятельности ведущих политиков, на которых и ориентировались российские реформаторы начала 90-х годов. Период конца XX — начала XXI века в целом стал для большинства государств временем поиска новой парадигмы гражданской службы, адекватной вызовам новой эпохи [2].

Если отвлечься от региональной специфики реформ, присущей каждому из государств, вступивших на этот путь развития, то основной тренд преобразований идет по следующим направлениям:

— децентрализация функций государственного управления, перераспределение компетенции сверху вниз, создание «плоских» функциональных органов, объединяющих госструктуры и неправительственные организации для решения общих социально-значимых проблем;

— поиск нового характера политико-административных отношений в деятельности государственного аппарата, обозначающий фактический пересмотр концепции политически нейтральной бюрократии;

— формирование гибких моделей мотивации гражданских служащих в качестве альтернативы традиционной «табели о рангах»;

— развитие сети полугосударственных или частных организаций, осуществляющих на коммерческих и конкурсных началах предоставление гражданам услуг, прежде выполнявшихся самими госорганами;

— создание механизмов прямой ответственности государственных структур перед гражданами в качестве дополнения, а нередко и альтернативы системе парламентского контроля за деятельностью госаппарата;

— разработка кодексов поведения госслужащих, в которых не проводится четкого разделения между юридическими и этическими нормами.

В этих условиях российские реформаторы системы государственного управления оказались без ясных ориентиров. Часть из них, особенно те, кто был полномочен принимать решения, не имели не только достаточного опыта практического управления, но и ясного понимания того, что и как нужно делать.

Их теоретическая подготовка ограничивалась антибюрократической публицистикой и редкими для той поры переводными изданиями классического наследия, что зачастую приводило к попыткам «догнать вчерашний день». В итоге вскоре первая волна реформаторов гражданской службы лишилась и политической поддержки, и в 1994 году такая организация, как Роскадры, была упразднена. А принятый, наконец, в 1995 году федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» через три года после публикации его первого варианта содержал такое количество бланкетных норм, что говорить о его действенности просто не приходилось.

Следующая попытка проведения административной реформы была сделана летом 1996 года, когда Г. Саттаров и М. Краснов направили аналитическую записку в адрес Президента РФ Б. Н. Ельцина, получившую поддержку у руководителя администрации Президента А. Б. Чубайса. В послании Президента 1997 года проблема государственно-правового строительства была названа в числе приоритетных политических задач деятельности государства на второй президентский срок Б. Н. Ельцина [3].

Осенью 1997 года концепция административной реформы была готова, однако экономический кризис 1998 года, приведший к дефолту и калейдоскопической смене правительств, сделал реформу государственной службы в этот период невозможной [4].

Вместе с тем многие идеи из прежней концепции перекочевали в документы, которые разрабатывались в Центре стратегических разработок («Центр Грефа») в первой половине 2000 года и впоследствии стали концептуальной канвой деятельности Президента В. В. Путина и Правительства РФ. Часть экспертов из первой волны реформаторов были привлечены к разработке концепции административной реформы. О необходимости осуществления административной реформы Президент В. В. Путин говорит в каждом своем Послании Федеральному Собранию.

За эти годы было сделано немало для формирования института государственной и муниципальной гражданской службы. Прежде всего речь идет о формировании нормативно-правовой базы, ос-

новы которой были заложены с принятием летом 2004 года федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Всего же за последние пять лет было принято свыше 70 нормативных документов федерального уровня, регулирующих различные аспекты прохождения государственной и муниципальной службы. Для организационного обеспечения реформы государственной службы была разработана федеральная Программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», утвержденная указом Президента от 19 ноября 2002 года № 1336. На базе этих основополагающих документов были разработаны и приняты нормативно-правовые документы регионального и муниципального уровня практически во всех субъектах Российской Федерации.

Органами власти всех уровней были разработаны и приняты к исполнению планы мероприятий по реализации реформы гражданской службы, были проведены сотни, если не тысячи, инструктивных совещаний. На мероприятия по обеспечению реформы истрачены миллиарды рублей.

Для ответа на вопрос «Каковы итоги всей этой деятельности?» обратимся к опросам общественного мнения. Так, подавляющее большинство россиян разочарованы действиями государства по реформированию чиновничьего аппарата. В частности, когда россиян попросили сравнить современных чиновников с работой их коллег в советские времена (20 лет назад), сопоставление оказалось не в пользу нынешних чиновников: по мнению 46% опрошенных, сегодня служащие органов управления работают хуже, чем 20 лет назад; и только 14% полагают, что лучше; кроме того, 64% респондентов убеждены, что по сравнению с советскими временами значительно вырос уровень коррупции в этой среде, а противоположное мнение разделяют лишь 4% опрошенных. Причем год от года оценка населением работы административного аппарата не улучшается, а по ряду показателей она имеет негативную тенденцию [5].

Экспертные оценки самих работников органов государственного управления и лидеров общественного мнения также показывают, что проводимые за последние 15 лет институциональные преобразования гражданской службы не привели к формированию нового качественного состояния аппарата административного управления, не сделали его более компактным, эффективным и прозрачным. Об этом свидетельствуют, в частности, материалы экспертного исследования, проведенного Самарским региональным фондом социальных техно-

логий осенью 2005 года [6], результаты которого представлены в таблице 1.

Таблица 1

Экспертные оценки работников органов государственного управления и лидеров общественного мнения

Декларированные цели реформы	Средняя оценка реализации заявленной цели	
	Госслужащие	Активисты общественных организаций
Повышение способности органов исполнительной власти и местного самоуправления достигать общественно значимых результатов	1,24	0,92
Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг	1,43	1,04
Снижение избыточного вмешательства государства в экономику	1,82	1,28
Снижение издержек от неэффективности закупок для государственных и муниципальных нужд	1,43	0,96
Снижение уровня коррупции	1,32	0,78
Повышение общественного доверия к государству	1,69	1,22
Снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики	1,44	1,14

В унисон мнениям общественности и экспертов звучат и слова одного из авторов современной концепции административной реформы, научного руководителя Центра стратегических разработок (ЦСР) М. Э. Дмитриева, заявившего в интервью РИА «Новости» о том, что «из практических мер (административной реформы [прим. автора статьи]) реализована пока небольшая часть, касающаяся в основном изменения структуры и функций государственных органов исполнительной власти. Фактически сейчас находятся в стадии реализации или уже осуществлены только меры по формированию трехуровневой структуры правительства. Таким образом, реформа реализована не более чем на 10-15%. Реформа пока совершенно не затронула уровень субъектов федерации и муниципальных органов власти». [7].

По эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и человеческому потенциалу. Так, согласно ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, по индексу GRICS [8], оценивающему эффективность государственного управления в 209 странах, Россия находится в нижней трети рейтинга по основным показателям, таким как эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль коррупции. По индексу восприятия коррупции, рассчитанному международной организацией «Transparency International», в 2004 году Россия занимала 90-е место (наряду с Танзанией, Непалом, Гамбией, Индией, Малави и Мозамбиком) из 146 стран [8].

Без ответа на вопросы «В чем же причина неудач реформ гражданской службы?» и «Являются ли они фатальным следствием косности российского чиновничества, некомпетентности реформаторов или просто свидетельствуют об отсутствии критериев измерения и механизмов проводимых преобразований?» реформирование системы государственной службы в России будет оставаться таким же перманентным процессом, как и «традиция» ругать чиновничество, обвиняя его в провале всех добрых начинаний государственной власти на пути к общественному преуспеянию.

Политики, олицетворяющие верховную власть во все эпохи существования государства, неизменно жаловались на чрезмерность, тупость, неповоротливость аппарата управления, мздоимство и бездушие чиновников и предлагали самые разные меры для наведения порядка в этой важнейшей сфере общественной жизни. Большинство из этих начинаний ничем не закончились. Древняя, советская и современная история России изобилует примерами того, как декларированные принципы реформирования государственного аппарата в итоге оборачивались своей противоположностью, и с этой печальной тенденцией не удавалось справиться ни царям, ни генеральным секретарям, ни президентам. И ныне сфера государственного управления остается фактором, ограничивающим дальнейшее развитие страны и полноценное использование ее социально-экономического потенциала.

Чтобы выйти за пределы этого замкнутого круга, разработав и реализовав механизмы инновационного развития гражданской службы, прежде всего необходимо понять — каков коридор возмож-

ностей, определяемый доктринальным содержанием осуществляемых преобразований, ресурсным потенциалом и лимитирующим воздействием внешней среды.

Вместе с тем, если отвлечься от второстепенных деталей, можно выделить два типа административных реформ, анализируемых в данной статье.

Первый тип административных реформ — это реформы, проводимые с целью достижения нового качественного состояния этого социального института, придания ему адекватности кардинально изменившимся экономическим и социальным отношениям. Как правило, они осуществляются не одномоментно, имеют собственную этапность и определяют весь политический и административный ландшафт на десятилетия, а порой и века. В истории отечественной гражданской службы, пожалуй, можно выделить лишь два периода таких преобразований — это петровские реформы и создание сталинской номенклатурной системы. Реформы Петра I позволили преобразовать патриархальную модель гражданской службы в сословно-корпоративную. При первой чиновники были прежде всего личными слугами своего сюзерена, а отношения личной зависимости и государственной власти не были четко дифференцированы. После петровских реформ государственная служба стала публичным институтом с жесткой централизацией и тщательной правовой регламентацией. Ее характерными чертами были также относительная сословная закрытость и использование принципа личных заслуг перед государем.

Сталинские реформы привели к созданию качественно иной тоталитарно-номенклатурной модели гражданской службы, характеризующейся доминированием партийно-идеологических факторов в госстроительстве, отсутствием внятных правовых механизмов ее осуществления, патронажем коммунистической партии и политизацией управления кадрами. Каждое из многочисленных министерств и государственных комитетов, а их число колебалось между 120 и 130, имело свой собственный подход к проблеме кадров. Интересы партийной бюрократии были доминирующим фактором в деятельности государственной администрации и формулировании государственной политики.

Второй тип административных реформ — это реформы, осуществляемые в рамках единого смыслового континуума и направленные на систематизацию, частичную модернизацию и ликвидацию дисфункций имеющейся административной системы. В XX веке в большинстве развитых стран мира первая волна таких администра-

тивных реформ прошла в 20-30-х годах, когда государство было вынуждено усилить свою роль в экономике и взять на себя выполнение многих социальных функций. Это потребовало создания профессиональной государственной службы и укрепления всех государственных структур. Вторая волна административных преобразований приходится на 80-90-е годы и обусловлена «перегревом» государства от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами, решить которые оно оказалось не в состоянии. Однако в целом основной вектор преобразований в этих странах оставался в рамках единой смысловой парадигмы, определяемой конституционной системой демократического представительства.

В отечественной истории также можно выделить не одну волну преобразований, осуществляемых в рамках типологически единой формы государственного устройства. Те или иные реформы чиновничьего аппарата сопровождают всю историю Российского государства. Наиболее значимыми из них стали такие преобразования, как, например, кодификация законодательства о государственной службе, осуществленная М. М. Сперанским, или реформирование системы гражданской службы (включая земскую службу), предпринятое Александром II. Для современных исследователей они интересны прежде всего с инструментальных позиций, поскольку дают многочисленные примеры как эффективного, так и неудачного использования законодательных, организационных, информационных и иных ресурсов, используемых в процессах этих частных преобразований.

Заключение

Подводя итоги, необходимо сказать о том, что для современной России приоритетным является первый тип преобразований, поскольку старая система госслужбы в ходе демократической революции 1991 года потеряла свою прежнюю парадигму, а новая пока так и не создана. Но вопрос о том, какой должна быть общая направленность этих преобразований, остается открытым. На первый взгляд этот вопрос достаточно прост — Россия интегрируется в мировое сообщество, и, следовательно, имеет смысл ориентироваться на системы гражданской службы государств-лидеров мирового развития, с учетом, естественно, национальных особенностей и традиций. Собственно по этому пути и шло большинство современных реформаторов госслужбы от Г. Бурбулиса до Д. Козака. Однако даже дословное перенесение в российское законодательство запад-

ных административных норм, как показала практика, не приводит к формированию того же качества гражданской службы.

Литература

1. Реформа государственной службы в России. М.: «Весь мир», 2003. 304 с.
2. Вебер М. Избранные сочинения. М, 1991. 804 с.
3. Порядок во власти — порядок в стране // Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации. М, 1997.
4. Государственная власть для России XXI века. Стратегия реформирования. URL: <http://www.indem.ru>.
5. Официальный сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/?ysclid=lin8cvk65n282508590>.
6. База данных ФОМ // Официальный сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <https://bd.fom.ru/report/cat/gur050407?ysclid=lj7j9td0r9983689789>.
7. Официальный сайт РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20041103/724414.html?ysclid=lj7ilgqxls17700965>.
8. Научная электронная библиотека. URL: <https://monographies.ru/ru/book/section?id=8421&ysclid=lj7jc8w9ig471523161>.

*Статья поступила в редакцию 17.05.23 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*