

**А. Г. Барабашев, Т. В. Зайцева, М. А. Краснов,  
А. В. Оболонский**

# РИСКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ, ИЛИ ПОЧЕМУ ТАК ТРУДНО РЕФОРМИРОВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИИ

**З**а 90-е – первую половину 2000-х годов в России фасадно или по существу, но поменялось почти все... кроме административной машины. При этом нельзя сказать, что в этом направлении не предпринималось каких-либо попыток. Среди них порой были и легковесные, поверхностные и даже ретроградные действия, но были и достаточно серьезные экспертные разработки, базировавшиеся на обстоятельном изучении мирового опыта, отечественных традиций государственной службы и сегодняшних к ней требований<sup>1</sup>. О необходимости реформы неоднократно заявлялось с высшего политического уровня и первым, и вторым постсоветскими президентами страны. Более того – от их имени публиковались проекты реформы, ее концепция и планы работ по ее осуществлению<sup>2</sup>. Принимались даже законы, из которых последний – 2004 года – при всех своих компромиссах во многом носит прорывной характер<sup>3</sup>. Но затраченные усилия каждый раз оказывались намного большими, нежели получаемые практические результаты. Настоящая статья представляет собой попытку проанализировать причины столь непростого хода реформы государственной службы России глазами людей, на разных этапах принимавших самое непосредственное участие в разработке различных версий концепции, программных документов и содержательных аспектов этой реформы.

# 1. Системные недостатки (проблемы) государственной службы России

То, что реформирование государственной службы в России не может быть легко реализуемой задачей, было ясно с самого начала: предстояло решить комплекс серьезных и запущенных проблем экономического, социального, организационного и психологического характера.

Их пытались решать и ранее, однако изолированность попыток решения близких по своему роду проблем в сложившихся к этому времени видах государственной службы – военной, гражданской, правоохранительной – не давала ожидаемого эффекта. Вопросы государственного управления, реализации государственных решений, степень эффективности деятельности государственных служащих – все они оставались без существенных изменений. С начала же 90-х годов неадекватность существующей, унаследованной от советского прошлого системы партийно-советской службы стала абсолютно очевидной.

Но при этом, как ни печально, формирование новой государственной службы не вошло в число реформ «первого поколения», что привело и продолжает приводить к существенным и все нарастающим социальным, политическим и экономическим издержкам. Попытки упорядочить, усовершенствовать отдельные стороны государственной службы (создание Роскадров Российской Федерации в декабре 1991 года), а также принятие тех или иных действий на ведомственной основе при возможных частичных улучшениях только законсервировали общие негативные тенденции. Настоятельной необходимостью стал переход к системному решению проблем государственной службы. Первая серьезная попытка в этом направлении была предпринята в 1997 – 1998 годы. Однако поскольку события 90-х годов уже нашли отражение в литературе, как в отечественной, так и американской<sup>4</sup>, мы будем затрагивать их лишь в той мере, в какой они связаны с главной темой статьи.

Системные недостатки в организации государственной службы проявляются как в системе в целом, так и в конкретных областях деятельности государственных служащих. В первую очередь это касается нечеткости в определении задач, функций и ответственности за их невыполнение (из-за отсутствия должностных регламентов государственных служащих), в непрозрачности функционирования государственного аппарата по отношению к гражданам и обществу, в переоценке действующих сегодня инструментов управления, прогнозирования и оценки деятельности, в очевидной неэффективности государственного регулирования социально-экономических процессов, в нерациональном использовании денежных средств и материальных ресурсов, в отсутствии эффективной кадровой политики.

Конечно, существование проблем само по себе относительно и зависит от того, каким видится желаемое состояние, какой должна быть государственная служба России. Таким образом, необходимо сформировать образ государственной (в том числе гражданской) службы, на которую следует ориентироваться при идентификации этих проблем. В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверж-

денной Президентом Российской Федерации В. Путиным 15 августа 2001 года (№ Пр-1496) и ставшей основой современной реформы государственной службы России, определено, что целью реформирования государственной службы является создание целостной системы государственной службы, опирающейся на принципы: профессионализма (внедрение merit system как интегрального принципа подбора и карьерного роста служащих), функционирования в интересах гражданского общества (под которым понимаются следующие принципы государственной службы и предъявляемые к ней требования: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, взаимодействие с организациями гражданского общества, открытость и прозрачность государственной службы), эффективности (способности государственной службы наилучшим образом обеспечить реализацию функций государства), стабильности института государственной службы (преемственности кадрового состава специалистов, т.н. «карьерных государственных служащих», и обеспечения государственных социальных гарантий государственным служащим).

Современное состояние государственной службы, включая ее динамику за последние годы, показывает значительные расхождения с только что сформулированной целью. Поэтому важным для целей реформирования государственной службы России является концентрация внимания на проблемах, которые требуют скорейшего решения (при том, что имеются и значительные позитивные аспекты государственной службы, также отраженные в статистических данных).

*Основные проблемы государственной службы Российской Федерации таковы.*

Во-первых, имеются серьезные проблемы, связанные с уточнением механизмов функционирования государственной службы (проблемы оплаты служебной деятельности, регламентации должностных обязанностей, устранения коррупции и регулирования конфликта интересов, проблемы оптимального установления необходимых социальных гарантий и льгот, проблемы отбора, найма и продвижения кадров, проблемы совершенствования системы профессионального образования и повышения квалификации государственных служащих и др.).

Во-вторых, существуют «фоновые» проблемы реформирования, заключающиеся в явно недостаточном вовлечении гражданского общества в процесс реформирования, что может привести к «размыванию» целей реформирования, а именно к затруднениям в построении стабильной и профессиональной государственной службы, эффективно взаимодействующей с гражданским обществом. Имеется опасность ограничиться «реформированием сверху», при котором профессиональное экспертное сообщество и власть прекрасно понимают цели реформ и согласны относительно этих целей, а гражданское общество остается пассивным наблюдателем процессов.

В-третьих, острыми являются проблемы временного запаздывания реформирования и постоянное (как в случае с Программой) балансирование на грани предельных сроков исполнения мероприятий вследствие громоздкого организационного механизма принятия и исполнения решений.

Наконец, необычайно важными являются проблемы создания системы управления государственной службой. Без решения этих проблем никакие другие проблемы не могут быть решены без опасности попятных движений.

## 2. Недостаточный учет рисков реформирования государственной службы России как одна из основных причин нестабильности процесса реформирования

Происходящее в настоящее время реформирование государственной службы Российской Федерации является комплексным социальным процессом, в котором участвуют федеральные государственные органы и государственные органы субъектов России, экспертно-научное и преподавательское сообщество, многие представители которого находятся в числе исполнителей мероприятий Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)», и, что немаловажно, некоммерческие организации, представляющие гражданское общество. Поэтому, чтобы принимаемые решения оказывались жизнеспособными, они должны быть «результатирующим вектором», интегрирующим интересы и опасения (в особенности опасения государственного аппарата в части ослабления уровня социальной защиты государственных служащих, а также гражданского общества относительно истинных намерений и мотивов государственного аппарата при проведении реформы) различных акторов этого процесса.

В то же время уровень социального осознания направлений и тенденций реформирования государственной службы России явно недостаточен и сводится главным образом к фиксации неблагоприятного положения дел в двух областях: значительной коррупционности государственного аппарата и низкого уровня его оплаты. Одной из причин такого положения дел выступает то обстоятельство, что в настоящее время в России недостаточно налажено взаимодействие участников процесса реформирования государственной службы. Так, если научное сообщество обладает возможностями постоянного обмена научными разработками через такие традиционные инструменты, как подготовка и защита диссертаций, выпуск научных статей и пр., то практики оказываются зачастую изолированными, оторванными от исследовательских информационных потоков. Из-за этого многие предложения по реформированию государственной службы оказываются не услышанными и, следовательно, не востребованными. Именно из-за этого многие разработки, полученные в ходе уже осуществляющегося реформирования государственной службы, проведения экспериментов и пилотных проектов, не находят отражения в официальных документах и не получают своего развития на практике.

Только в открытом диалоге сторонников «мягкого» и «радикального», организационно-административного и общественно-политического, экономико-эффективистского и институционально-протекционистского путей реформирования государственной службы можно прийти к взвешенным рекомендациям по оптимальному сценарию реформ. Поиск истины с сохранением разнообразия мнений – основная задача, решение которой позволит

избежать рисков неудач и создать такую систему государственной службы, которая будет адекватна потребностям правового демократического государства и гражданского общества.

Главное, что может помочь стабилизации процесса реформирования государственной службы, – и это, по всей видимости, относится не только к России, но и ко всем странам, осуществляющим реформирование государственной службы, – учет рисков реформирования на основе анализа истории рисков реформирования, исследования причин этих рисков и возможных способов их устранения. Для России именно отсутствие управленческой культуры такого анализа, неумение системы государственного управления организовать и провести подобный анализ, и в особенности принять его результаты, делает уязвимой проводимую в настоящее время реформу государственной службы. В практике реформирования не отрефлексированы в должной степени ни «уроки прошлого», ни негативные тенденции сегодняшнего дня, изменения структурно-функциональных характеристик государственной службы («старение кадров», нарушение гендерного баланса, низкая оплата труда, отсутствие преемственности и пр.). Наряду с присутствующими политическими, социально-экономическими, организационными и правовыми рисками эти неотрефлексированные риски реформы государственной службы приводят к вызреванию такой ситуации, при которой сбой в проведении реформы вполне возможен.

Примером стихийного реформирования, происходящего в сложившихся условиях и параллельного с федеральными инициативами, можно назвать ставшие уже частыми «инициативы на местах», когда некоторые регионы или даже муниципальные образования, привлекая отдельные команды исполнителей, затевают собственные программы совершенствования аппарата без своевременных систематизирующих коррекций со стороны экспертного сообщества, подготавливающего мероприятия по реформированию на федеральном уровне, а также вне координации с федеральным центром. Такие явления сигнализируют о многом. В положительном аспекте можно говорить о проявлениях нарождающегося гражданского общества, формировании социальной ответственности, при котором давление извне заставляет государственный аппарат самосовершенствоваться. Негативными проявлениями могут стать потеря управляемости и «разномастность» государственной службы, нарушение принципа ее единства, в том числе в части нормативного правового регулирования. В свою очередь системное, инициируемое сверху реформирование сталкивается с множеством вопросов, происходящих из недоучета рисков. Именно из-за этого многие проблемы реформирования решаются медленно и имеют тенденцию обрастать новыми.

Главные внутренние проблемы проведения реформы государственной службы проявляются на этапе практической реализации, внедрения изменений. Складывается ситуация, при которой некоторые вовлеченные в реформирование государственной службы чиновники высокого ранга принципиально соглашаются с выдвинутыми предложениями, но проявляют «завидную» медлительность и излишнюю придирчивость, как только дело доходит до воплощения идей в жизнь. Кроме того, игнорирование рисков реформирования или их недостаточный учет могут превратить реформу в «вещь в себе», которая в таком случае приведет к искажению и даже игнорированию связи между государственной службой и гражданским обществом.

### 3. Границы экспертного и общественного согласия относительно подходов к решению проблем реформирования государственной службы России

**Р**еформирование государственной службы России неизбежно. Альтернативой может быть только дальнейшее накопление проблем государственной службы и как следствие – ухудшение системы государственного управления. Но как решать эти проблемы, проводить реформы государственной службы? С опорой на мировой опыт или нет?

Представляется, что российский опыт последних десяти лет дал ответ на этот вопрос. Первые попытки проведения реформ государственной службы России уже опираются на мировой опыт и используют те его компоненты, которые применимы в российских условиях.

Таким образом, применительно к государственной службе старый вопрос, который горячо дискутировали еще «почвенники» и «западники» России XIX века, должна ли Россия идти «своим путем», либо копировать Запад, оказался решенным ни по рецепту «почвенников», ни по рецепту «западников» позапрошлого века.

Применить мировой опыт оказалось делом достаточно сложным, но и полностью отказаться от его использования также невозможно. Россия не оригинальна в сравнении с другими странами, которые используют международный опыт в своем реформировании государственной службы, но делают это «с оглядкой», с поправкой на достигнутый уровень развития, имеющиеся социальные и культурные традиции и особенности, с разной скоростью преобразований и последовательностью предпринимаемых шагов.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации как раз и явилась тем нормативным правовым актом, который отразил согласие экспертного сообщества относительно целей и направления реформирования. Однако принятием этого акта более широкое, подлинно общественное согласие обеспечено не было. Более того, не следует чрезмерно надеяться на убеждающие возможности экспертов, поскольку экспертное сообщество специалистов по государственной службе, как саморегулируемая (самодетальная) профессиональная корпорация, способно гибко отреагировать на возникшее недовольство тех или иных общественных групп, вплоть до теоретического оправдания этого недовольства и даже его идейного вдохновения. В этом заключается роль экспертного сообщества как своеобразного профессионально-общественного «буфера» между властью и обществом, как части гражданского общества.

Установившееся в настоящее время согласие указанного экспертного сообщества относительно направления и целей реформирования государственной службы не вечно, его надо поддерживать и обновлять по мере появления новых научных идей, тех или иных действий власти, а также в связи с реакциями общества на изменения государственного аппарата.

Наконец, имеются и смежные экспертные сообщества: юристов (в особенности специалистов по трудовому праву), психологов и социологов (особенно той части этих сообществ, которая специализируется на менеджменте персонала), экономистов (в частности, специалистов по оплате труда в бюджетной сфере), политологов (специалистов по политико-бюрократическим элитам) и т.д. Эти смежные сообщества постоянно испытывали и будут испытывать экспертное сообщество специалистов по государственной службе «на прочность» консолидированно-профессиональных позиций, предлагая свои варианты решения проблем, в частности, настаивая

- ▶ на «растворении» законодательства о государственной службе в трудовом праве;
- ▶ на перенесении методик подбора персонала для компаний на подбор персонала для государственных органов;
- ▶ на заимствовании схем оплаты в частных компаниях при оплате труда в государственных органах (поощрения на основе единоличного решения руководителя);
- ▶ на формировании кадрового состава государственных служащих исключительно по критериям политического назначения и т.п.

Разумеется, последнее замечание ни в коей мере не предполагает, что специалисты по госслужбе должны «китайской стеной» отгораживаться от представителей других экспертных сообществ, тем более что наша область по своей сути многоаспектна и, следовательно, междисциплинарна. Мы имели в виду лишь неприятие любых одномерных подходов к государственной службе и порой присущего специалистам «монодисциплинарникам» экспансионизма, поскольку, как говорил еще в XIX веке известный литературный герой Козьма Прутков, «специалист подобен флюсу, ибо полнота его одностороння».

## 4. Риски реформирования государственной службы как угроза реформированию

Общественное согласие относительно направления и целей реформирования государственной службы возможно только при условии ясного осознания существующих рисков. Только успешное преодоление социально-групповых и политических рисков реформирования государственной службы как совокупности внутренних и внешних, имеющих и потенциально возможных обстоятельств, препятствующих успешному проведению реформирования, наличие постоянной социальной и политической поддержки стратегии реформирования способно привести к успеху в создании профессиональной государственной службы, эффективно функционирующей в условиях демократического гражданского общества.

В то же время риски неудач реформирования государственной службы как процесса сложных социально-структурных изменений велики.

Если разделить риски на группы в соответствии с основными внутренними и внешними угрозами реформированию государственной службы,

то в настоящее время основными группами рисков дальнейшего проведения реформирования государственной службы являются:

**А. Внутренние риски**

- ▶ организационные риски (вполне допустима «взаимная аннигиляция» двух реформ, административной реформы и реформы государственной службы, в случае их нескоординированного проведения и кроме того, имеется возможность создания неэффективной системы управления государственной службой, лишенной низовых звеньев в отдельных государственных органах);
- ▶ временные риски (потеря темпа реформирования).

Эти риски проистекают из двух устремлений: желания как можно более полно контролировать процесс реформы (временные риски появляются из-за замедления принятия решений вследствие многоступенчатой системы согласования и утверждения решений) и одновременно желания ускорить процесс преобразования системы государственного управления России (для чего и была предпринята административная реформа).

**Б. Внешние риски**

Существуют риски общественного неприятия хода реформирования государственной службы, которые могут возрасти в случае недостаточного внимания к взаимодействию организационного механизма реформирования и структур гражданского общества. В настоящее время необходимость налаживания указанного взаимодействия приобрела критически важный характер, поскольку реформирование государственной службы вступает в фазу масштабных экспериментов и последующих преобразований на основе принципов создания профессиональной государственной службы.

## 5. Риски реформирования, историческая классификация

**К**ратко рассмотрим основные риски, которые сопутствовали попыткам реформирования государственного аппарата России начиная с 1991 года.

Их историю можно условно разделить на пять периодов («раундов реформирования»), во время которых реформе противостояли как специфические, так и общие для всех этих периодов риски.

**Риски первого раунда реформ (1991–1995).** Несмотря на драматические, рассчитанные на широкую аудиторию политические заявления о том, что новый российский госаппарат якобы пришлось создавать практически заново, едва ли не с нуля, на самом деле он был не чем иным, как фактическим преемником своего советского предшественника, причем как в персональном отношении, так и в стиле, методах, навыках управления. В перестроечные времена такой стиль называли «командно-административной системой». Тут сыграл свою роль Указ о «департизации госаппарата», подписанный Б.Н. Ельциным как Председателем Верховного Совета РСФСР в июле 1990 года и запрещавший деятельность в нем партийных организаций.



Б. Н. Ельцин имел в виду благую цель – устранение из аппарата влияния КПСС, превращение его в нейтральный административный инструмент. Но на деле он тем самым практически закрыл возможности для изменения его кадрового состава, хотя этого настоятельно требовала сама логика перемен, трансформация типа государства и его экономической базы. В результате реализовывать реформы стали в основном те же люди, которые весь свой опыт приобрели в принципиально иной системе отношений и во многом выполняли роль «приводных ремней» монополюно правившей и принимавшей все основные решения партийно-советской системы, а государственные органы, по сути, были лишь исполнительным аппаратом партийных структур.

Степень преемственности чиновников в аппарате достигала в этот период времени до 60 – 70% (а в некоторых ведомствах – и более). Основная часть прежнего состава, формировавшегося по принципу «приоритета политических качеств над деловыми», сохранила свои позиции. Таким образом, практические меры по исходным кардинальным реформам новой России, прежде всего в сфере экономики, досталось осуществлять тем людям, которые всю свою профессиональную жизнь работали в принципиально иной – антирыночной, административно-командной системе отношений. Думается, что многие сложности того периода имеют корни в этом обстоятельстве.

Однако формально процесс действительно начался как бы с «нуля». 28 ноября 1991 года президентским Указом было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации. В действительности функции этой структуры были существенно шире. Фактически оно монополизировало всю работу по формированию государственной службы, что достаточно точно отразилось в его сокращенном названии – Роскадры.

Возможно, само по себе это было бы приемлемым вариантом, если бы новая структура действительно занялась последовательной реформой госаппарата. Но ключевой вопрос – какая государственная служба нужна новой России – не только не был решен, но даже не был всерьез поставлен или хотя бы сформулирован.

Не эта концептуальная проблема, а совсем другие вопросы оказались в центре повестки дня. Главным оказалась борьба за контроль над весьма привлекательной и немалой по объему частью коммунистического наследства – за систему бывших высших партийных школ, во главе которой стояла проверенная десятилетиями «кузница кадров» для высших слоев партаппарата – Академия общественных наук при ЦК КПСС. На более низких, в частности местных, уровнях эта борьба трансформировалась в противостояние двух типов учебных заведений, претендовавших на роль главного поставщика кадров для государственного аппарата – упомянутой структуры АОН – ВПШ и соответствующих профильных учебных заведений общегражданской системы высшего образования, т.е. университетских факультетов и институтов соответствующего профиля.

Эта ситуация имела негативные последствия для всей политики кадрового обновления госаппарата, поскольку преподавательский состав бывших учреждений так называемой партучебы носил весьма специфический характер, тщательно отобранный партийными органами по критериям

идеологической преданности, по способности и готовности повышать квалификацию прежде всего партийных кадров разного уровня, т.е. тренировать людей для выполнения функций защитников и проводников политики тоталитарного государства.

Отсюда следует и проблема влияния на слушателей, поскольку именно в таких специализированных учебных заведениях, отвечающих за переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, как правило, проходили и проходят финансируемые бюджетом курсы повышения квалификации для работников нового российского государственного аппарата. Более того, к указанному комплексному социально-групповому риску (назовем его *кадровым риском*, включающим в себя риск, связанный с составом кадров государственных служащих, и риск, связанный с составом преподавательских кадров системы вторичного образования для них) примыкает опасность, которая может быть названа *риском некритического заимствования устаревшего зарубежного опыта*.

В частности, при всех достоинствах французской административной школы и при ее активном и приветствуемом участии в программах технической помощи Российской Федерации в области административной реформы и реформы государственной службы, необходимо ясно понимать, что ценнейший французский опыт должен быть использован в контексте стратегических целей российского реформирования, тем более что французы в последнее десятилетие и сами начали уходить от модели закрытой централизованной административной корпорации. Российская Федерация не может пойти по пути создания закрытой корпорации государственных служащих, обладающей особым статусом, правами и привилегиями. Это ясно отражено в Концепции, в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Россия не может быть консервативной при построении государственной службы, ориентируясь на устаревшие модели и идеалы. Необходимы серьезные перемены и устремления в области модернизации государственного аппарата, пересмотр казавшихся ранее незыблемыми принципов, т.е. использование тех прогрессивных тенденций, которые задавали и задают тон в области попыток деbüroкратизации государственной службы в растущем списке стран начиная с 70-х годов прошлого столетия и по настоящее время.

Указанными двумя рисками, появившимися во время первого «раунда реформирования», дело не исчерпывалось. Был и третий риск, который является общим для всех периодов реформирования, риск социального расслоения. Опишем его подробнее.

Опасно извлекать орудия из давно устаревших арсеналов. Однако именно это произошло на первом этапе попыток реформирования государственной службы. В результате предлагавшиеся на этой стадии (и далее реализованные в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации») изменения вносили мало нового, а отчасти – даже возрождали архаичные модели.

В частности, имеется опасность, проистекающая из наличия системы квалификационных разрядов. Замена в новом законодательстве квалификационных разрядов на классные чины преследует цели упрощения сравнимости должностей разных видов государственной службы (для создания оснований переходов из одного вида в другой), а также ухода от

концепции трудовых отношений, применимых к государственной службе только в части, не урегулированной законодательством о государственной службе. С этой точки зрения введение классных чинов является компонентом реформирования государственной службы. Однако *риск неоправданной социальной стратификации* введением классных чинов, т.е. новой модификации установленной без малого три века назад «Табели о рангах» не устраняется, а, напротив, усиливается.

Между тем, как известно, в России не только столь выдающиеся и перспективно мыслящие государственники как М. М. Сперанский, но и почти все без исключения монархи еще с начала XIX века понимали, что позитивный потенциал лежащего в основе «Табели» принципа выслуги почти исчерпан, тогда как ее негативные следствия все более сказываются. Не случайно каждое новое царствование начиналось борьбой за ее отмену. На Западе всевозможные шкалы чинов и должностей, как правило, играли гораздо меньшую роль, чем у нас. Столь свойственная российскому «оказаненному» сознанию особая «мистика чина» (выражение Ю. М. Лотмана) существовала еще разве что в Пруссии и Австро-Венгерской империи, да и то не в той мере, как в России. Лет 130 назад Салтыков-Щедрин с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому времени уже отказались.

Отмена особого корпоративного статуса чиновничества – одно из немногих реальных достижений 1917 года. Сейчас почти вся мировая практика признает, что малоподвижная шкала рангов представляет часть доставшихся по наследству от прошлого отживших моделей государственного устройства. Эту шкалу повсеместно пытаются если не устранить, то максимально ограничить ее роль.

Таким образом, благие намерения установить ясные основания взаимосвязи должностей при переходе из одного вида государственной службы в другой вид, введя современный аналог «Табели о рангах», наложившись на нашу российскую традицию, могут возродить опасную социальную стратификацию с ее неизбежными следствиями: с одной стороны, чиновпочтанием, с другой – ненавистью к чинам и социально-психологическим отчуждением граждан от государства. Поэтому следует всемерно способствовать устранению риска социальной стратификации, постоянно подчеркивая, в том числе посредством новых принимаемых нормативных правовых актов, лишь сугубо технический характер необходимости установления сравнимой системы шкал должностей различных видов государственной службы. Если законодательству о государственной службе и суждено породить социально-стратификационные риски, то необходимо минимизировать их последствия.

Давая общую оценку рискам первого «раунда реформирования» государственной службы, можно заключить, что в целом происходило нарастание социальных рисков, связанное с отставанием государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной жизни общества.

**Риски второго раунда (1997 – 1998).** Поначалу этот период складывался значительно более обещающе, однако впоследствии риски реформирования и здесь проявили себя в полной мере. Распоряжением Президента Российской Федерации от 7.05.1997 года № 176-рп была создана Комиссия

по государственному строительству (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе), одним из центральных аспектов в работе которой стала разработка концепции подлинной модернизации государственной службы, причем не столько в структурном, сколько в кадровом разрезе.

В основе идеологии концепции лежало стремление создать впервые в истории России не какую-либо новую модификацию «государевой службы», а службу публичную, которая бы отвечала критериям не только прагматической, функциональной для политического руководства эффективности, но, в первую очередь, – эффективности социальной, т.е. работала бы прежде всего не на «начальство», а на граждан, на налогоплательщиков.

В части государственной службы эта концепция основывалась как на тщательном изучении российской специфики, так и на новейшем опыте реформ государственной службы, прошедших и продолжающихся в ряде ведущих западных стран, прежде всего – англо-саксонских, где были сделаны наиболее радикальные и решительные реформенные шаги. В своих принципиальных моментах она была разработана к осени 1997 года.

Для нашего анализа рисков важно отметить, что процесс подготовки реформы в это время пошел по двум параллельным направлениям, что может быть расценено как возникновение риска экспертного дублирования, несущего в себе угрозу реформе. А именно, по поручению Президента Российской Федерации в Администрации Президента и в Аппарате Правительства были созданы параллельные группы по разработке проекта федерального закона «Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе».

Создание двух автономных направлений в данном случае внешне выглядит как естественное желание получить больший выбор и более качественное обоснование дальнейших действий по реформированию. Однако это можно расценивать и как серьезную угрозу, как возможность свести преобразования к минимуму, используя для этого паллиативные пути.

Руководство знало о существовании альтернативных групп, но никаких деловых связей между ними налажено не было. Тем не менее представляется показательным, что, несмотря на ситуацию искусственно созданной конкуренции, обе группы экспертов выстроили сходные по некоторым важным параметрам модели реформы, во всяком случае в части нормативного статуса государственного служащего.

В сентябре 1997 года один из заместителей руководителя Администрации Президента Российской Федерации организовал обсуждение вопроса о реформе на заседании Совета Безопасности Российской Федерации и в рамках подготовки к нему включил еще одного «игрока», предложив подготовить сжатое изложение концепций реформы одновременно руководству Российской академии управления и руководителю экспертной группы из состава Комиссии. Таким образом возникло несколько документов, из которых наиболее консервативным являлся документ Академии управления. Это обсуждение не имело никаких видимых последствий, и единственным документом, пошедшим по тернистому пути его дальнейшей бюрократической «обкатки», были предложения Комиссии.

Хотя эти предложения чаще всего воспринимались довольно прохладно, но принципиальных возражений, как правило, не вызывали, и поэтому

(а во многом и благодаря энтузиазму тогдашнего помощника Президента по правовым вопросам) смогли быть включены в Послание Президента в качестве весьма существенного его фрагмента. Однако даже этот факт оглашения принципов реформы с высшего политического уровня не смог серьезно продвинуть дело вперед и не привел к практическим шагам по ее реализации.

Напротив, в декабре того же 1997 года был принят Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ранний предшественник нынешней административной реформы), который не только никак не корреспондировался с концепцией реформы государственной службы как части государственного управления, но даже не отразил каких-либо намерений или планов в этом отношении.

Ситуация дефолта 1998 года (риск воздействия экономической нестабильности) и другие обстоятельства также способствовали тому, чтобы действия в направлении реформы государственной службы были отложены в «долгий ящик».

Таким образом, формально, на первый взгляд, и второй раунд можно признать неудачным с точки зрения противодействия рискам реформирования. Однако, с нашей точки зрения, его результат нельзя признать однозначно негативным. Социально-групповые риски не смогли полностью уничтожить реформу государственной службы.

Во-первых, был сформулирован теоретический фундамент реформы, для которого, как вскоре постепенно начало выясняться, не существует удовлетворительной альтернативы. Во-вторых, идеи реформы стали внедряться в сознание как политико-административного класса, так и студентов, из числа которых неизбежно будет формироваться следующее поколение управленцев.

**Риски третьего раунда (1999–2000).** Последующие события показали, что основные положения концепции реформы очень скоро оказались вновь востребованными.

Осень 1999 года была отмечена новым, хотя и довольно коротким всплеском активности вокруг проблемы реформы. Правда, он больше стимулировался предвыборными политическими обстоятельствами, будучи подверженным *рисуку неисполнения предвыборных обещаний*.

Основная вина за все неудачи (в первую очередь за дефолт августа 1998 года и снижение жизненного уровня) была возложена на чиновников, причем в этом были едины и политические «верхи», и пресса, и общественное мнение. Поэтому антибюрократические шаги (или, по крайней мере, их имитация) стали естественной частью предвыборной стратегии для большинства политических сил.

Аналитический доклад по рассматриваемой проблематике в рамках подготовки предвыборной стратегии В. В. Путина был подготовлен Центром стратегических исследований, который возглавлял в то время Г. О. Греф. Существенно отметить, что по меньшей мере половина участников данной работы были соавторами предыдущей попытки реформы. Да и сами принципы реформы остались практически теми же.

Изменения касались в основном расстановки акцентов и более детальной проработки некоторых пунктов концепции. Пожалуй, наиболее существенным новшеством было значительное усиление критики *status quo* государст-

венной службы. Собственно, это определялось предвыборной спецификой документа, а также повлияло на его дальнейшую судьбу. В нем, в частности, подчеркивалось, что современный российский государственный аппарат практически воспроизвел советскую административную систему, к тому же в ухудшенном виде, поскольку дополнил ее сильными элементами расслоения на ведомственные корпорации, преследующие свои интересы в ущерб государственным (то, что в Концепции названо «отсутствием системы государственной службы Российской Федерации»). В качестве наиболее негативного примера ситуации приводилось гигантское разрастание института (и, соответственно, штатов) представителей федеральных министерств в регионах: в некоторых случаях численное соотношение между числом региональных чиновников и представителей «Центра» в регионе достигло действительно шокирующего соотношения 1:10 и более.

Но по форме документ выглядел иначе. Он более походил на техническое задание, а также предусматривал программу законодательных мер. В целом его можно рассматривать как «инженерное» представление программы 1997 года. Именно этим документом были заложены основы организационной стратегии реформирования государственной службы, которая может существенно продвинуть реформу, но и несет в себе *риск организационной эйфории*, заключающийся в опасности возникновения превратного представления о том, что общество примет любые результаты, если они экспертно обоснованы и организационно исполнены.

До практических мер дело тогда опять не дошло. После выборов проблемы государственного аппарата не оказались первостепенными в списке неотложных мер государственного строительства. Другие дела вышли на первый план (установление тесных связей с новой Государственной Думой, создание федеральных округов и т.д.). В то же время стандартная механика бюрократического согласования вопросов и продвижения документации, вследствие которой всякие перемены обречены на торможение, вновь обрела свою силу. В итоге и третья попытка реформы разделила судьбу предыдущих. Риски реформы в это время перевесили необходимость ее неотложного проведения.

**Риски четвертого раунда (2000–2002).** Значение любой объективной потребности, в том числе и потребности реформирования не соответствующего вызовам современности государственного аппарата, проявляется в том, что от такой потребности можно отвлечься только временно. Поэтому после перерыва, связанного с президентскими выборами, реформа государственной службы не могла не получить своего продолжения.

С точки зрения рисков реформирования следует отметить, во-первых, вновь возродившуюся опасность – *риск экспертного дублирования*. Появились параллельно работавшие экспертные группы – группа, созданная и координировавшаяся Администрацией Президента Российской Федерации (включая Аппарат Правительства и ряд министерств), и группа профильного Комитета Государственной Думы. К сожалению, работа этих групп оказалась во многом скрытой от общественности. В целом она двигалась неравномерно, со всплесками активности и периодами практического затухания.

Существовали и разногласия в позициях указанных двух экспертных групп по отдельным вопросам. Эти разногласия не выходили за пределы

общей концепции создания профессиональной государственной службы для демократического общества и относились к различным аспектам законодательного оформления государственной службы (нужен ли новый федеральный закон о системе государственной службы Российской Федерации, либо можно обойтись внесением изменений в действующий Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»; насколько должны быть детализированы процедурные вопросы в законодательстве; как сочетать использование конкурсного отбора и создаваемого на конкурсной основе кадрового резерва при формировании профессиональной государственной службы; каков может быть порядок и объем премирования государственных гражданских служащих за результаты и эффективность работы и т. д.).

Ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию (2002 год), в котором необходимость радикальной реформы государственной службы заняла едва ли не ключевое место, породило основания для оптимизма. Тем не менее в самом процессе работы в силу ряда объективных обстоятельств (относящихся в первую очередь ко времени, требуемому на процедуры согласования подготавливаемых проектов решений) серьезного ускорения не произошло. Важно также отметить, что *уровень информирования общественности о планах реформы был явно неудовлетворительным*. Отрывочные и зачастую искаженные сообщения в прессе о ходе экспертных разработок, алармистские и непрофессиональные, без понимания сути вопросов, комментарии представителей некоторых политических партий, публичное молчание самих экспертов ослабляли позицию реформы, усиливая риски реформирования. *Информационные риски* в данное время резко возросли.

Следует также остановиться на оценке *риска аппаратного противостояния реформе*. Этот риск в рассматриваемый период не являлся чрезмерным и консолидированным, хотя и оказывал существенное влияние на процесс.

Приведем пример, который демонстрирует, что в это время водораздел между сторонниками «прогрессивной» и «консервативной» моделей реформы проходил не между отдельными министерствами, ведомствами или их департаментами. Ситуация была значительно более сложной, а вся картина – более смазанной. Поэтому было бы неоправданным упрощением жестко «привязывать» сторонников и противников реформ к каким-либо определенным учреждениям.

Таким примером может послужить история подготовки проекта Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», который разрабатывался достаточно долго, прежде чем приобрести тот вид, в котором его предполагалось представить Президенту для внесения в Государственную Думу. Проект этого закона прошел через множество согласований со многими сторонами и должностными лицами, в процессе которых основные спорные моменты нашли то или иное разрешение. На заключительной стадии содержательной подготовки он представлял собой довольно обширный текст и включал немалое число инноваций, которые должны были послужить ориентирами при последующей разработке законов для различных видов государственной службы, а также соответствующих законов о государственной службе субъектов Российской Федерации.

Однако на стадии юридической доработки проекта текст закона оказался резко сокращенным (примерно в четыре раза). Именно в таком виде Президент представил его в Государственную Думу, где он быстро был принят без серьезных дискуссий.

Конечно, судьба выброшенных из проекта обширных фрагментов и идей на этом не завершилась. Они были использованы и используются (в том числе по мере необходимости включаются в тексты новых проектов) при подготовке видовых законов о государственной службе, в особенности в принятом в июле 2004 года Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Тем не менее сущность рисков реформирования на этом примере, дающем почву для различных интерпретаций подлинных приоритетов лиц и групп, провозгласивших себя проводниками реформы, видна абсолютно ясно.

Не противостояние идей или, тем более, не борьба ведомств, а *защита узких бюрократических интересов, по существу, в любой момент могут поставить под угрозу работу больших групп компетентных и глубоко вошедших в проблематику людей*, в том числе достаточно высокого уровня в административной иерархии.

В заключение рассмотрения четвертого раунда отметим еще один любопытный момент: многие представители профильного Комитета Государственной Думы, также, разумеется, участвовавшие в работе по подготовке реформы, занимали во многих случаях более консервативные и даже ретроградные позиции по сравнению с позициями работников президентской Администрации (хотя стандартная политологическая логика, казалось бы, предполагает обратный «расклад интересов»).

**Риски пятого раунда (ноябрь 2002 – декабрь 2005).** Отсчет нового этапа рисков реформирования государственной службы следует начать с 19 ноября 2002 года, когда Президент утвердил Указом Федеральную программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)», текст которой достаточно нетривиален с точки зрения обычных административно-бюрократических стандартов. Он включает в себя довольно подробный статистический анализ динамики государственной службы в постсоветский период, ее жесткую критику, главные приоритеты реформы, перечень подлежащих выполнению мер по их воплощению в жизнь, последовательность мероприятий и сроки выполнения, ответственность конкретных ведомств, размеры бюджетного финансирования по каждой из работ, а также перечень проектов федеральных законов, президентских указов, постановлений Правительства и других нормативных актов, которые должны быть подготовлены в рамках Программы.

С точки зрения анализа рисков реформирования государственной службы, следует обратить внимание на инструментальный характер как самой Программы, так и плана мероприятий Программы. Инструментализм Программы порождает *риски превращения мероприятий по реформированию государственной службы в бюрократически-организационные действия*, теряющие из вида основное значение реформы – создание профессиональной государственной службы, приспособленной к нуждам демократического гражданского общества.

В Программе заметно стремление обеспечить плавный переход от имеющегося состояния государственной службы к новому состоянию, предус-



мотренному Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Поэтому оказываются неизбежными моменты компромисса – *риски компромисса* – с существующим положением дел в государственной службе по многим назревшим вопросам. Кроме того, не представлена ясная схема эффективного управления государственной службой (*риски отсутствия системы управления государственной службой*). Да и некоторые другие пункты Программы содержат специфические риски реформирования государственной службы. Но в целом Программа, несомненно, может рассматриваться как серьезный шаг вперед на пути трансформации нашей традиционной модели «государевой» службы в службу публичную.

В этом контексте чреваты серьезной опасностью вялость и медлительность последующих практических шагов. В частности, министерства, ответственные за различные аспекты реформы, из-за проблем, связанных с передачей средств государственным заказчикам, объявили конкурс проектов (что предусматривалось Программой) лишь в конце лета 2003 года, а фактически проблема финансирования работ не была окончательно решена вплоть до конца 2003 года. То же самое произошло с мероприятиями Федеральной программы в 2004 и в 2005 годах. Подобное затягивание сроков – яркий пример рисков несвоевременного исполнения (временного запаздывания) мероприятий по реформированию государственной службы. Смысл этих рисков состоит не в открытом столкновении концепций профессиональной гражданской службы и «государевой» службы, а в *дискредитации реформы вследствие ее торможения*. Затягивание реформы может быть воспринято как ее неудача, как повод для долговременного отказа от реформирования государственной службы.

К социальным рискам пятого периода относится и то, что не была решена реальная и, быть может, даже ключевая проблема – *вливание в аппарат «новой крови»*, создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, не говоря уж о возможностях их ротации. Программа только предполагает приступить к экспериментам в данном направлении, опираясь на новые нормы законодательства.

Исходя из изложенного, представляется, что и пятый раунд не оказался критическим в преодолении полосы серьезных рисков, сопутствующих созданию в России подлинно публичной государственной службы.

## 6. Основные риски реформирования на разных исторических этапах

Существование рисков реформирования государственной службы на том или ином историческом этапе не обязательно означает, что реформирование должно закончиться неудачей. Любая неудача носит временный характер и является следствием «критической массы» рисков в данный исторический момент. Такая «критическая масса» формируется совокупностью причин временной неудачи реформирования государственной службы.

Среди совокупности причин временных неудач выделим главные и, соответственно, главные риски реформирования данного исторического этапа.

Главные причины неудач на разных этапах реформирования государственной службы России во многом отличались друг от друга. Так, на протяжении 1991 – 1996 годов, т.е. вплоть до перевыборов Б. Н. Ельцина на второй президентский срок, политическая ситуация в стране была крайне неустойчивой, чреватой ретроградными и опасными сценариями развития. В начале 1990-х ведущим риском было близкое к катастрофическому экономическое положение в стране. Поэтому в тот период преобладали причины политико-экономического характера.

Среди других причин несостоявшейся в первой половине 1990-х годов реформы государственной службы, думается, нужно выделить следующие:

1. Чрезмерный риск в условиях крайне неустойчивой общей политико-экономической ситуации начинать еще одну реформу (на фоне экономических и политических потрясений), которая неизбежно породила бы дополнительные конфликты и напряжение в и без того чувствительном средостении государства – государственном аппарате. И, пожалуй, трудно отказать подобным опасениям в определенной их резонности, хотя, с другой стороны, именно тогда, в условиях широко разлитых в обществе интенсивных антиноменклатурных и антикоммунистических настроений получить «социальный мандат» на реформу аппарата, иными словами – получить ее общественное одобрение, было бы проще, нежели согласие общества на любую другую реформу.
2. Еще одной причиной того, что в первой половине 1990-х годов реформирования государственной службы не произошло, стало явное преобладание в тот период у «руля» государства экономистов или, во всяком случае, людей с мышлением экономических детерминистов. Они мало выходили за рамки экономических схем развития, а когда, например, говорили о свободе слова и о правах человека, то, как правило, в контексте благотворного влияния рыночных отношений на их развитие и поддержку. Идеология же гражданского общества, в отличие от обоснования необходимости экономических реформ, звучала в их устах довольно вяло и неубедительно. Чувствовалось, что свобода духа, в отличие от свободы экономической, – не их сфера, что в глубине души они все-таки не очень верят, что «не хлебом единым жив человек», а уповают на «невидимую руку рынка», которая сама все поставит на место и решит все проблемы. Высококласные экономисты, они не были гуманитариями по своему профессиональному опыту и взгляду на мир. В результате поле для риторики и спекуляций на духовных факторах, в частности на патриотизме, было отдано на откуп другим, зачастую маргинальным и безответственным силам. За высокую цену откладывания столь необходимой реформы государственного аппарата было получено еще одно доказательство того, что рациональный homo oeconomicus – неадекватная модель человека, в том числе (а может быть – и особенно) человека российского.
3. Недопонимание важности реформы государственной службы для развития государства. Тут, по всей видимости, сыграла роль другая ограниченность экономического детерминизма – недооценка

государственно-правового аспекта перемен, а также пренебрежение законами корпоративного самосознания, самозащиты и саморазвития бюрократии. Приведем лишь один достаточно типичный пример: один из ключевых министров тех времен, доказывая, что его аппарат самостоятельно, быстро и искренне «перестроился» в соответствии с новыми условиями, в качестве аргумента приводил тот факт, что они не только «сами решают все вопросы», но и приносят ему на подпись документы с уже готовыми и сформулированными резолюциями. Не тратя времени на доказательство очевидной неадекватности подобных представлений, отметим лишь, что так или иначе реформа государственной службы не вошла в число «реформ первого поколения», т. е. была признана не первостепенно важной.

4. Другие причины неудачи реформирования государственной службы в первой половине 1990-х годов носят чисто политический характер. Эти причины, заключающиеся в отсутствии ясного и недвусмысленного отказа от всего комплекса советско-коммунистического наследия нашей истории, а также в имевшейся идеологической и социальной неопределенности относительно стратегии развития России, будут описаны в следующем разделе.

В целом итоги первой половины 1990-х годов могут быть названы «незавершенной революцией», а ситуация с реформированием государственной службы была одним из ее симптомов. Результаты были сильно отягощены и «испорчены» многими обстоятельствами: и сохранением «родимых пятен» советского периода, и небезуспешными попытками прежней номенклатуры максимально удержать за собой свой «элитный» статус, «трансформировав власть в собственность», и сохранением у значительной части населения патерналистского типа сознания. И все же 1990-е годы были значительным (и, хочется надеяться, по основным параметрам необратимым) шагом вперед, периодом в целом прогрессивных по своей сути и произошедших в исторически кратчайшее время перемен. Так что у российских граждан есть гораздо больше оснований гордиться последним десятилетием двадцатого века, нежели сокрушаться или даже «стыдиться» его, как полагают некоторые пессимисты или максималисты.

Двухтысячные годы, наряду с определенной стабилизацией ситуации и улучшением экономического положения страны (что, главным образом, связано со стремительным ростом мировых цен на энергоносители), отмечены и тревожными авторитарными тенденциями последних лет, и даже «противотечением», представляющим достаточно серьезный откат от завоеванных демократических позиций и институтов (это, правда, беда не только России, а вообще свойственно периодам послереволюционной «усталости» и разочарования в результате краха неоправданно завышенных первоначальных ожиданий, а также допущенных в ходе революции ошибок), возрождением шовинистических настроений на базе спекуляции национально-патриотической риторикой, – опасность, на наш взгляд, недооцениваемая «верхами», но достаточно очевидная и серьезная при более широком историческом взгляде на проблему.

Сейчас главные задачи состоят в том, чтобы не допустить отката от демократических завоеваний и насколько возможно устранить последствия допущенных ошибок. В частности, необходимо наконец от слов, – пусть

произнесенных с самых высоких трибун государства и даже зафиксированных в законах, – перейти к реальному и серьезному реформированию государственной службы. Каждый потерянный на этом пути год будет обходиться и обществу, и государству все дороже.

Перейдем теперь к причинам, помешавшим реформе государственной службы в период, начавшийся в 1997 году. Главные *причины неудач реформирования* государственной службы связаны с организационными просчетами и упущениями, имевшими в своей основе малую степень вовлечения общества в обсуждение хода реформы.

- I. Одним из серьезных препятствий на пути превращения «государевой» службы в публичную, а также проведения других мер было и остается *отсутствие гласности в проведении работ по подготовке реформы*. Чрезмерно закрытый их характер, иногда вплоть до объявления конфиденциальными важнейших принятых документов, вредит успеху реформы.

Речь идет, помимо прочего, о необходимости кардинального изменения отношений власти и общества. А такие меры, чтобы быть успешными и способными завоевать поддержку и одобрение граждан, обязательно должны быть известны и понятны им. Социальную базу подобной реформы надо готовить. Цели и планы реформаторов следует ясно, четко, последовательно и неоднократно разъяснить обществу, а также поддерживать с ним на этой почве «обратную связь». И не следует опасаться непонимания и даже негативной реакции какой-то его части. Более того: публичное обсуждение проекта реформы неизбежно обогатит ее содержание и в конечном счете делает граждан ее союзниками.

Что же касается возможной и даже неизбежной критики, пусть и самой острой, то гораздо лучше столкнуться с ней заранее, когда еще можно что-то исправить и в чем-то убедить, нежели *post-factum*. История учит нас, что в России одним из самых серьезных препятствий на пути реформаторов было традиционное и имевшее во многих случаях серьезные реальные основания «закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бестолковых распоряжений, не выйдет»<sup>5</sup>. Представляется, что, как и в 1997 году, так и ныне, по меньшей мере недоучитывается значение данного обстоятельства.

Общество должно быть не просто оповещено о проекте реформы и ее основных направлениях. Оно должно чувствовать себя хотя бы в какой-то мере вовлеченным в эту деятельность. В демократических обществах открытость политических процессов даже на ранних их стадиях – необходимое условие достижения намеченных целей. Она – и необходимое условие ее общественной поддержки, и инструмент социального контроля, и возможный источник дополнительных новых идей, и фактор формирования адекватных общественных ожиданий, установления взаимного доверия и партнерства власти и народа. Недостаток последнего был одной из ключевых причин трудностей первого поколения реформаторов, да и ныне является источником отчуждения, что, на наш взгляд, является очень серьезным негативным фактором, ставящим под угрозу и сами преобразования (причем далеко не только в рассматриваемой области) и, более того, подрывающим институциональные и социально-психологические основы демократии и перспективы формиро-

вания в России полноценного гражданского общества. Кроме того, гласность подготовки реформы значительно повысит шансы на ее успех, ибо во многом блокирует возможности «подковерного» сопротивления ее противников, прежде всего консервативной части бюрократии.

2. *Отсутствие союза со сторонниками реформы внутри аппарата.* Опыт как удачных, так и провалившихся реформ государственного аппарата (в том числе и с «рейгановской» программой реформы в США) показывает, что очень важным моментом, во многом определяющим последующий успех или неудачу, является вовлечение сторонников реформ внутри аппарата в работу по их подготовке.

Аппарат неоднороден. И единомышленники реформаторов есть в разных его структурах. Конечно, было бы наивно предполагать существование в голове даже у самых прогрессивных чиновников целостного плана реформы, подобного тому, который разрабатывался не одной группой экспертов и других лиц и прошел через множество стадий интеллектуальной «обкатки». Но этого и не требуется. Важны наличие принципиальной установки на необходимость реформы и хотя бы общее согласие с ее основными «векторами». А людей такого рода в аппарате, причем на разных его уровнях и в самых разных, порой достаточно неожиданных структурах, к счастью, не так уж мало.

Большинство государственных служащих можно и нужно сделать союзниками, а в дальнейшем – и проводниками реформы. Но для этого, как и в случае с обществом в целом, надо «играть с открытыми картами». Неудачи многих административных реформ связаны с тем, что они, по крайней мере внешне, носили характер «антиаппаратного наступления», «борьбы с бюрократией», и немудрено, что они встречали скрытое, но весьма изощренное сопротивление, а поскольку без аппарата никакая современная власть и дня прожить не может, то ей быстро приходилось идти на компромиссы, постепенно выхолащивавшие самую суть реформ.

Для демократизации аппарата необходимо найти союзников внутри него, причем не только на высоких, но и на средних уровнях. Тут, скорее, важен не столько формальный пост человека, сколько его авторитет среди сослуживцев, а быть может, и в более широких кругах. Эти люди станут проводниками изменений. И найти их бывает не слишком трудным делом. Ведь многие квалифицированные, честные и в целом прогрессивно настроенные сотрудники аппарата не удовлетворены и не могут быть удовлетворены ни существующим в государственной службе положением, ни ее негативной общественной репутацией. Более того, некоторые из них пытаются сами, «кустарно» что-то изменить хотя бы на своих узких участках работы. Понятно, что подобные попытки малорезультативны. Но очень важным представляется сделать этих людей союзниками реформ, причем не манипулируя ими, а всерьез привлекая к сотрудничеству. Их надо убедить (а поскольку это соответствует истине, то не должно вызвать особых сложностей), что реформы принесут им не вред, а пользу, причем во всех отношениях – служебном, материальном и моральном.

Ничего этого ни в 1997, ни в 2000 году сделано не было. В настоящее время, после публикации Программы, ситуация выглядит несколько, но, – думается, явно недостаточно – более благоприятной для реализации реформы. И здесь самое время назвать последнюю (по порядку изложения, но отнюдь не по значению) причину.

3. Необходимость политической воли и административной последовательности при проведении реформирования системы государственной службы России. В особенности это относится к до сих пор не решенной проблеме создания федерального органа по управлению государственной службой, вследствие чего координация мероприятий по реформированию затруднена. Кроме того, представляется, что очевидная тенденция к превращению политической системы в квази-однопартийную является дополнительным препятствием на российском controversial пути реформирования.

## 7. Общественно-политические риски как важная часть системы рисков реформирования государственной службы России

Реформирование государственной службы не может происходить вне контекста общественно-политической среды. Именно регулярные общественно-политические импульсы, побуждающие изменять государственный аппарат в сторону установления его адекватности общественным потребностям и повседневным нуждам государственного управления, являются основой проведения реформы.

Теоретически общественно-политическая среда демократического общества должна представлять собой политическое сообщество, элементы которого равноправны<sup>6</sup>. В действительности относительно института государственной службы акторы политического сообщества обладают различными правами и функциями. В Российской Федерации эти различия особенно велики. Именно они создают общественно-политические риски реформирования российской государственной службы.

Постараемся показать, что главные общественно-политические риски (в условиях сложившегося неравенства в нашем политическом сообществе) исходят, как это ни парадоксально, от самой государственной власти, которая, в принципе, должна быть чрезвычайно заинтересована в реформировании государственной службы, поскольку от этого зависит ее будущее.

Главным общественно-политическим риском, по нашему мнению, является *риск превращения реформирования государственной службы в технократический проект*. Рассмотрим этот риск на примере формулировок Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)».

В разделе 2 Программы говорится: «Цель Программы – *повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы*».

На политическом уровне признано, что государственная служба в России не является эффективной и что ее материально-финансовое и кадро-

вое обеспечение не оптимально. Однако достаточно ли категорий «эффективности» и «оптимальности» для отражения сути и причин нынешнего состояния государственной службы? От ответа на этот вопрос, а если взять шире, то от адекватности применяемого понятийного аппарата, во многом зависит успешность или тщетность современной реформы государственной службы.

Прежде всего обратим внимание на то, что реформа в соответствии с точным смыслом этого понятия есть преобразование чего-либо, видоизменение. Повышать эффективность и оптимизировать что-то вполне можно и без реформы. В принципе так и развиваются любые социальные системы. Кроме того, о повышении эффективности и оптимизации государственной службы можно говорить как в условиях тоталитарного типа государства, так и в условиях государства с развитыми демократическими институтами. Разумеется, повышение эффективности и оптимизация в каждом из этих типов означают совершенно разные парадигмы. Так, в рамках тоталитарного типа повышение эффективности предполагает усиление централизации, внедрение технических новшеств в управленческую деятельность, возможно, даже модернизацию управленческих методов, но основа – номенклатурный принцип кадровой политики, идеологизированность государственной службы, обеспечение руководящей роли единственной партии, являющейся стержнем, скрепляющим всю систему общественных отношений и т.п. – остаются неизменными. В рамках же демократического типа реформа государственной службы может предполагать усиление менеджерских начал, перевод части традиционных функций и структур госслужбы на коммерческую основу, формирование новой административной культуры, поддержку ее этической составляющей и проч.<sup>7</sup>, но базовые принципы – профессиональная служебная деятельность в условиях политического многообразия, политических свобод, гражданского контроля, независимой судебной власти и т.п. – здесь не меняются.

Иное дело – переходный тип государства, к которому относится и современная Россия. В условиях «транзита» такая реформа должна иметь цели внедрения совершенно иных, в сравнении с прежним строем, принципов и методов управления, статуса государственных служащих, т.е. речь идет о принципиальных и в некотором отношении радикальных по отношению к традиции преобразованиях, затрагивающих не только институциональную и функциональную сферы, но и сферу ментальную.

Поскольку все это в понятийном аппарате Программы отражено лишь инструментальными, ценностно аморфными понятиями эффективности и оптимальности, т.е. не представлено в целеполагании в принципиально ориентированном на идеологию реформы виде, постольку Программа содержит риск превращения в технократический проект, абстрагирующий от мировоззренческих, политических, социальных и экономических условий, в которых она должна протекать (в частности, от того, что носители советских служебных паттернов, традиций, стереотипов по-прежнему массово представлены в нынешней российской государственной службе, в некоторых аспектах и отношениях составляя важные слои и влиятельные группы нынешнего российского государственного аппарата).

Когда Программа называет задачи и ожидаемые результаты реформы государственной службы, ее смысл расширяется. Однако при этом сохраня-

ется понятийная неопределенность и следующая отсюда возможность противоречивости в интерпретации формулировок, что сохраняет риск превращения реформы государственной службы в технократический проект.

Риск превращения реформирования государственной службы в технократический проект распадается на ряд более частных рисков, вытекающих из возможности ценностно «нейтральной» и даже ретроградной интерпретации ключевых слов Программы, из сопоставления задач, содержащихся в разделе 2 Программы, с перечнем ожидаемых результатов реализации Программы (раздел 6). Эти частные риски охватывают собой направления: оценки и оплаты эффективной служебной деятельности государственных служащих; обеспечения открытости и прозрачности государственной службы; применения эффективных методов подбора и продвижения квалифицированных кадров; реализации образовательных программ подготовки, переподготовки кадров и повышения их квалификации; внедрения механизмов предотвращения, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также регулирования профессиональной этики; создания оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей; обеспечения развития системы управления государственной службой.

Во всех указанных случаях причины рисков связаны с двумя обстоятельствами: 1) возможностью разных трактовок понятий «эффективность», «результативность», «оптимальность», «развитие» и подобных им понятий, в неявном виде содержащих требование наличия критериев оценки внедряемых механизмов и процессов; 2) близостью чрезмерно общих, размытых формулировок задач, с одной стороны, и результатов – с другой, составленных таким образом, чтобы не предопределять итог предстоящих работ.

Эти обстоятельства вполне могут способствовать риску проведения мероприятий Программы не в целях «кардинального повышения ее (государственной службы. – Авт.) эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создания целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации», установленных Концепцией.

Например, новые методы планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих (декларируемая задача Программы) и создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы (ожидаемый результат исполнения данной задачи) должны быть не любимыми, а подчиненными главным целям реформы, созданию системы профессиональной государственной службы для демократического, правового, социального государства в интересах его граждан. В названной выше задаче и ожидаемом результате эти цели не превращены (да и не могли быть загодя превращены) в соответствующие измеримые критерии, что вообще-то позволяет дать другие критерии, иначе закрепляющие сами по себе нейтральные понятия оценки деятельности и совершенствования обеспечения. Второй пример: реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государствен-





ных служащих (декларируемая задача) и повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих (ожидаемый результат) могут быть истолкованы в контексте подготовки и развития кадров государственной службы для любого, в том числе явно не демократического, государства. К подобным примерам можно отнести и «создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы» или «достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг».

Чтобы преодолеть указанные риски, при формировании технических заданий на исполнение мероприятий Программы, а также при оценке проведенных работ (подготовленных проектов нормативных правовых актов, методик, экспериментов, подготовленных новых образовательных программ и т.д.) каждый раз необходимо тщательно проверять эти технические задания и результаты исполненных работ на соответствие главным целям реформы государственной службы, причем делать такую проверку с помощью измеримых показателей.

Таким образом, исполнение Программы без соответствующего постоянного контроля, предполагающего сверку каждого из предпринимаемых шагов с базовыми демократическими ценностями может превратиться в процесс с отклонившимися или даже утерянными целями.

Следует также отметить, что не все задачи реализации Программы в полной мере соответствуют ее ожидаемым результатам.

Тем не менее на основе анализа и интеграции задач и результатов Программы можно представить себе общий смысл реформы в том виде, в каком она представлена в Программе. Реформа состоит в том, чтобы:

- ▶ оптимизировать численность федеральной государственной службы («оптимизировать» в данном случае, как уже указывалось, может быть расценено как эвфемизм слова «сократить», что автоматически формирует риск упрощенно-технократической реализации реформы в данном аспекте);
- ▶ упорядочить полномочия и меры ответственности государственных служащих (здесь также отсутствует указание, на основе каких принципов будет происходить упорядочение);
- ▶ создать условия для открытости деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих, для их подконтрольности гражданскому обществу;
- ▶ изменить ресурсное обеспечение государственной службы (каким именно образом – не указывается, поскольку термины «эффективность» и «оптимизация» допускают разные толкования);
- ▶ улучшить кадровую политику и кадровый состав федеральной государственной службы (говорится о системе учета и оценки результатов служебной деятельности);
- ▶ внедрить механизмы выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, законодательно регулировать профессиональную этику государственных служащих (известно, что для этого существуют альтернативные пути, один с акцентом на карательные, другой – на моральные механизмы, либо их комбинация, однако в Программе нет даже намека на приоритет какого-либо из них);

- ▶ сформировать систему управления государственной службой (какую и каким именно образом, не указывается).

Таким образом, представленное в Программе целеполагание реформы государственной службы представляет собой совокупность «резиновых» формулировок. Выбор между точностью формулировок (и, одновременно, возможной чрезмерной «жесткостью», предопределенностью задач и результатов) и стремлением уйти от «лапласовского детерминизма» (стремлением предоставить свободу маневра будущим исполнителям мероприятий) в Программе сделан в пользу свободы последующего маневра. Следовательно, напрямую оценить результаты реформы с точки зрения идеалов демократического общества без дополнительных усилий невозможно, так как в Программе отсутствуют четкие критерии соответствия мировоззренческих целей и конкретных результатов. Создание таких критериев лишь предполагается, да и то в неявном виде, в ходе реализации Программы. Однако это может оказаться недостижимым без постоянного общественного и экспертного контроля за процессом. Видно, что простор для риска превращения реформы в технократический проект весьма велик.

Единственной задачей, которая выходит за рамки технократических задач, может считаться задача «обеспечения открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства». Но, во-первых, она названа не в качестве цели, а в качестве одной из сопутствующих задач и, во-вторых, сформулирована слишком расплывчато.

Мы остановились на том, как формулируются цели и задачи не потому, что это является решающим фактором успеха или неуспеха реформы. Если даже в естественных науках последствия эксперимента нередко оказываются не такими, как их представлял исследователь, то тем более целеполагание часто существенно отличается от результатов при проведении общественных реформ. В конце концов, успех реформ зависит не столько от провозглашенных целей, сколько от содержания конкретных шагов, их последовательности, системы управления реформой и той среды, в которой протекает реформа. В чем же заключаются особенности этой среды?

## 8. Особенности формирования и основные параметры общественно-политической среды. Политические риски реформирования как следствие сложившейся общественно-политической среды

**Общественно-политическая среда** российского общества, как уже было сказано, характеризуется разным весом составляющих ее элементов. Это неравенство элементов изначально заложено в устройстве системы

государственной власти Российской Федерации, в том числе в самой модели полупрезидентской или смешанной формы правления, т.е. сочетающей в себе признаки и президентской, и парламентской республик.

Анализ дисбаланса сдержек и противовесов в «треугольнике» президент–правительство–парламент не является предметом настоящего исследования, и интересующийся читатель может обратиться к специальным публикациям на этот счет. Если синтезировать характеристики возникшей в России общественно-политической среды, мы приходим к выводу, что она не только не комфортна для проведения реформ государственного организма в действительно модернизационном духе, но и представляет собой существенный фактор, сдерживающий реформы. В то же время фатальности в такой картине нет.

Следует рассмотреть риски, проистекающие из указанного неравенства элементов общественно-политической среды, более тщательно.

О главном из этих рисков, заключающемся в технократическом «прочтении» целей и задач реформирования государственной службы Российской Федерации, говорилось выше. Здесь мы обратимся к последствиям данного риска.

Реформа государственной службы в условиях перехода от одного типа государственности к другому не должна быть сугубо технократическим проектом; она немыслима без ценностной определенности. На это могут возразить, указав на то, что в программных документах, посвященных реформе государственной службы, не обязательно говорить о необходимости перестраивать государственную службу в соответствии с принципами демократии, о перенацеливании ее на служение обществу, поскольку такое ценностное наполнение диктуется уже самой Конституцией Российской Федерации.

Такой контраргумент вроде бы резонен. Действительно, в ст. 1 Конституции Российская Федерация характеризуется как демократическое федеративное правовое государство. В ст. 2 говорится о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а в ст. 18 – что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Разве все это не избавляет от необходимости повторять данные основополагающие принципы в более конкретных документах? Повторять их, конечно же, не стоит. Тем более, что от механического воспроизведения конституционных формул все равно ничего не изменится (так же, как в советское время ничего не менялось от постоянных рефренов типа «все для блага человека», «народ и партия – едины» и т.п.).

Но, говоря о ценностной определенности, мы и не имеем в виду дежурные заклинания о приверженности демократии и т.п. Речь идет о том, что в программных документах главные цели реформы российской государственной службы должны быть указаны не только через инструментальные и мировоззренчески нейтральные категории «повышения эффективности» и «оптимизации», но и через категории, демонстрирующие стремление подчинить систему государственной службы реализации названных конституционных принципов.

Однако в Программе инструментальные категории преобладают. Цель – дать свободу действий разработчикам и исполнителям мероприятий

Программы – неизбежно оборачивается усилением сопутствующих рисков. Так, в разделе Программы, посвященном негативным тенденциям развития государственной службы, фигурируют следующие:

- ▶ ухудшается профессиональный состав служащих;
- ▶ численно преобладают государственные служащие федерального уровня в сравнении с государственными служащими регионального уровня и муниципальными служащими;
- ▶ половозрастная структура в системе государственной службы не соответствует половозрастной структуре занятого населения страны;
- ▶ слабо дифференцирована оплата труда государственных служащих, что плохо стимулирует эффективность служебной деятельности;
- ▶ поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств; качество подготавливаемых документов является неудовлетворительным;
- ▶ деятельность государственных органов недостаточно регламентирована и слабо контролируется со стороны гражданского общества;
- ▶ утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах, и в то же время пока еще не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации;
- ▶ не устранены недостатки в области подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих.

Обратим внимание лишь на две указанные в Программе тенденции, которые имеют некоторое отношение к ценностным ориентациям и которые показывают, насколько серьезны риски, следующие из недооценки этого мировоззренчески важного акцента реформы.

Во-первых, в Программе справедливо указывается на слабый гражданский контроль за государственным аппаратом. Но такой принципиальный момент расположен в одном пункте с технократическим тезисом о недостаточной регламентации деятельности государственных органов (невольно получается, что причина слабого контроля со стороны общества связана именно с этим). И вообще единичное вкрапление явления социально-политического характера в массив явлений, нейтральных к характеру государственности, выглядит случайным, проходным и фактически низводит идею принципиального изменения методов взаимодействия с гражданским обществом до обычной технологической проблемы.

Во-вторых, следует обратить внимание на *риск истолкования некоторых положений Программы в контексте, который является показателем реально существующих в обществе ценностно аморфных или даже ретроградных социально-политических ориентаций*. Именно Программа исходит из того, что «утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия,



регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах». Если понять этот тезис Программы в буквальном смысле, не предполагая, что речь идет об утрате общечеловеческих («прежних») норм морали, то выходит, что тоталитарный строй в целом гарантировал от произвола, коррупции и злоупотреблений. В том, что так думает значительная часть населения страны, нет сомнений (почему советская мифология оказалась такой живучей – предмет особого исследования). Но здесь возникает риск аналогичного истолкования официальной позиции, поскольку она может быть усмотрена при соответствующем прочтении Программы. Вероятно, это все-таки не так, о чем свидетельствует анализ Концепции, но не следует давать возможность одновременному воздействию на общество и аппарат двум разнонаправленным мировоззренческим импульсам, проистекающим из риска различного истолкования формулировок Программы и Концепции. Наличие размытых, мировоззренчески неопределенных формулировок в столь важных документах чревато серьезными рисками проведения реформы государственной службы.

Отметим также, что Программа предлагает компенсировать потерю «прежних норм морали и идеологического воздействия» «правилами профессиональной этики». В тоталитарной системе мотивацию бюрократии определяли скорее не «нормы морали», а номенклатурная система селекции кадров и страх утраты номенклатурного статуса со всеми последствиями. Сомнительно, что новые «правила профессиональной этики» могут стать достаточным *alter ego* прежней мотивации. Такая замена, как представляется, порождает риск действий в условиях недостатка фундаментальных моральных оснований, будучи одним из частных следствий технократического подхода к реформе государственной службы.

«Профессиональная этика» государственных служащих не может выступать в качестве адекватной замены всего комплекса этических регулятивов поведения, не может стать полноценным противовесом прежней коммунистической идеологии. Выработка профессиональной этики, безусловно, является полезной частью общего комплекса реформы государственной службы. Но, разумеется, сама по себе служебная этика не в состоянии эффективно работать вне комплекса иных определяющих поведение мотивов.

Не менее показательно и то, какие проблемы предлагается решить в ходе реформы для преодоления названных негативных тенденций. Перечислим эти проблемы в том виде, как они указаны в Программе. Это:

- ▶ «нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровнях;
- ▶ неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- ▶ наличие противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе;
- ▶ несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;
- ▶ низкая эффективность деятельности государственных органов;
- ▶ слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;

- ▶ низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- ▶ недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;
- ▶ сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- ▶ недостаточная ресурсная обеспеченность государственной службы».

В этом перечне опять-таки бросается в глаза наличие технократических рисков. Ведь какую бы из «проблем» мы ни взяли, совершенно непонятно, каким образом ее решать. Не в технологическом смысле, а в принципиальном. Например, что такое «недостаточная эффективность кадровой политики» или «низкая эффективность деятельности государственных органов»? При таком формулировании проблем их решение можно повернуть как в сторону возрождения номенклатурного принципа и командной системы, так и в сторону введения современных принципов государственной службы в парадигме строительства правового государства.

Не предвзято ли, однако, мы относимся к Программе, не много ли от нее требуем? Ведь в ней (раздел 1) есть следующая отсылка: «Для решения названных проблем в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24 ноября 2000 г. № Пр-2331 разработана и утверждена 15 августа 2001 г., № Пр-1496, Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в соответствии с которой и разработана настоящая Программа». Другими словами, предполагается, что Концепция описывает идеологию реформы, а Программа в соответствии с ней – технологию.

Такая двухступенчатая конструкция во многих случаях разделения концептуальных подходов и технологических реализаций этих подходов полезна. Но в данном случае такая конструкция ведет к колоссальному усилению рисков реформирования. Во-первых, потому, что Программа содержит ряд мер, которые могут быть легко истолкованы не так, как предполагается Концепцией. А во-вторых, Концепция не была официально опубликована<sup>8</sup> после ее подписания. Это является еще одной иллюстрацией того, что важнейшие с социально-политической точки зрения реформы имеют риск превратиться в «технологические проекты», при которых главные документы идеологического характера оказываются недостаточно представленными обществу, а документы, предназначенные быть, скорее, лишь документами техническими, оказываются опубликованными. И обществу предлагается судить о сути реформы именно по вспомогательному документу. В результате гражданскому обществу становится затруднительно контролировать, в какой мере реформирование государственной службы будет проходить в соответствии с Концепцией.

Итак, *первым следствием* разделения реформы на описанные выше идеологический и технологический уровни является риск передачи реформы бюрократии в руки самой бюрократии – от разработки задач и конкретных шагов до их реализации и контроля.

К этому следует добавить, что одна из важнейших для общества реформ подвержена риску закрытости даже для части экспертных сообществ, сопредельных экспертному сообществу специалистов по государственной



службе. Так, в одной из публикаций по административному праву было отмечено: «Прошло более восьми лет с момента принятия основополагающего закона о государственной службе (имеется в виду Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. – *Авт.*). Сформировалось федеральное и региональное законодательство о государственной службе. Поэтому «резкого поворота» в развитии государственно-служебного законодательства вряд ли можно было предвидеть. Думается, что известная «закрытость» подготовки и реформирования государственной службы является прямым следствием отрицательного, с нашей точки зрения, развития института государственной службы»<sup>9</sup>.

Мы сослались на данное мнение как на подтверждение риска, связанного с последствиями недостаточной открытости процесса разработки реформы. В то же время мы не согласны с ним во взгляде на причинно-следственную связь. Не «отрицательное развитие института государственной службы» обуславливает риск закрытости ее реформирования, а, наоборот, этот риск является одной из причин возможного отрицательного развития. В свою очередь, превращение риска такой закрытости в факт реальной жизни – следствие особенностей имеющейся политической среды.

*Второе следствие* состоит в том, что технократический подход к реализации реформы может ретранслироваться практически всеми публично-властными институтами, прежде всего исполнительной властью. Вследствие этого, учитывая распространенность стереотипов и паттернов, унаследованных от советского строя, имеется риск, что «на выходе» мы получим не реформированную в демократическом смысле государственную службу (служение обществу), а лишь несколько видоизмененную государственную службу советского типа (служение патрону).

*Третье следствие.* Высока вероятность и дальнейшего отстранения находящихся в процессе становления структур гражданского общества и других акторов политического сообщества от определения идеологии и методологии реформы, от участия в ее проведении.

При существующей системе реально происходит аппаратный (непубличный) выбор важнейших приоритетов развития государственной службы, характер и методологии решения ее стратегических проблем. Отсюда напрашивается вывод, что нельзя допускать, чтобы составление Программы (определение ее планов, их содержания) и ее осуществление происходили исключительно в рамках самой бюрократии, поскольку это может предопределить негативный характер результатов реформы.

## 9. О возможности смягчения политических рисков

После сказанного возникает вопрос: неужели риски столь серьезны, что реформа государственной службы обречена на неудачу? Наш вывод, однако, не столь пессимистичен. Разумеется, можно было бы с большей уверенностью прогнозировать положительные результаты реформы, если бы она протекала в условиях ясной ценностно-исторической самоидентифи-

кации страны, развитого гражданского общества, наличия исторических традиций политической конкуренции, установления режима открытости функционирования власти. Тем не менее политическая среда фатально не предопределяет неудачу реформы государственной службы. Однако положительный исход реформы требует некоторых условий, которые вполне возможно создать. О чем идет речь?

Во-первых, необходимо, чтобы над реформой государственной службы был установлен своего рода политический патронаж, как это происходило во многих странах, где реформа государственной службы была эффективно проведена. Разумеется, такой патронаж не может быть сугубо индивидуальным. Один политический деятель, какую бы высокую должность он ни занимал, не сможет обеспечить ни нейтрализацию неизбежного сопротивления реформе, ни своевременную ее корректировку в демократическом духе. Поэтому Президент России, оставаясь общим политическим патроном данной реформы (впрочем, как и всех других намеченных реформ), мог бы образовать институт независимого (от бюрократии) и в то же время ответственного патронажа.

Такой институт может быть создан в форме небольшого по составу координационного совета по наблюдению за реформой государственной службы при Президенте Российской Федерации<sup>10</sup>. Будучи консультативным органом, не подменяющим систему создаваемых органов по управлению государственной службой, координационный совет может состоять из известных или относительно известных фигур, обладающих авторитетом, имеющих убеждения и находящиеся в русле идеологии реформы – создания современного государственного аппарата. Таким образом, в состав координационного совета могли бы войти политические деятели, в т.ч. бывшие или действующие депутаты и высокопоставленные должностные лица (при условии, что они конъюнктурно не меняли свои убеждения), представители организаций гражданского общества, бизнес-сообществ, известные эксперты.

Данный совет, формально обладая лишь консультативными функциями, т.е. без права давать обязательные для исполнения указания, в то же время способен стать авторитетным органом, работая в регулярном режиме и имея прямой доступ к Президенту. Президент мог бы также поручить совету требовать отчеты от органов по управлению государственной службой, ответственных за проведение реформы, и давать по этим отчетам заключения и рекомендации. Совету целесообразно предоставить возможность иметь небольшой аппарат и привлекать к работе специалистов.

Во-вторых, условием успешности реформы государственной службы явится обеспечение открытости (публичности) самого хода реформы. Такого характера реформы можно добиться опять же с помощью совета при Президенте Российской Федерации. Здесь возможны, в частности:

- ▶ открытые заседания совета;
- ▶ обнародование от имени совета регулярных (например, раз в полгода) докладов о ходе реформы, о препятствиях (как институциональных, так и кадрово – персональных), возникающих на ее пути;
- ▶ проведение конференций с участием научных работников, правозащитников, представителей общественных организаций, работающих в данном сегменте;



- ▶ проведение открытых совместных заседаний с советом по борьбе с коррупцией при Президенте Российской Федерации;
- ▶ заказ от имени совета на проведение социологических исследований с обнародованием их результатов.

Фактически оба условия, как нетрудно заметить, направлены на установление контроля за реформой со стороны гражданского общества. Применение такого способа проведения реформы не только позитивно скажется на характере и результатах самой реформы (разумеется, если в совет войдут действительно принципиальные люди), но и восполнит явный пробел, существующий сегодня в России: отсутствие диалогового режима при реализации крупных социально-политических проектов. В свою очередь диалоговый режим создаст благоприятные условия для гражданской активности, когда эта активность из критической (что на определенном этапе тоже полезно) способна превратиться в интеллектуальную и политическую помощь в преобразовании России.

## Заключение

Насчитывающая уже два века борьба двух различных и во многом противоположных моделей госслужбы – государственно-корпоративистской и открытой демократической, между стремлением части госаппарата свести все к псевдореформе и подлинной модернизацией государственной службы – продолжается на новом витке истории. В настоящее время эта борьба далека от завершения. Так, принятый 27 июля 2004 года Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целом имеет прореформенную ориентацию, хотя кое в чем в нем перейдены границы допустимого компромисса со сторонниками «государевой» службы и чересчур выпирает традиционная любовь к чинам, идущая еще от «Табели о рангах» Петра Великого. Однако даже в таком виде судьба этого Федерального закона представляется весьма неопределенной. Многие зависит от того, удастся ли создать эффективные процедуры его реализации (в том числе через новые указы Президента России и Постановления Правительства России), поскольку без этого сохраняются возможности для фактического саботажа реального обновления аппарата.

В свое время Франклин Рузвельт сказал: «Одному поколению многое дано, с другого многое спросится, а некоторые поколения встречаются с будущим». Россия встретила свое будущее, и в этом смысле нашему поколению очень повезло. Сейчас оно открыто для разных сценариев развития, и мы, в отличие от тех, кто был до нас, держим его в собственных руках. Так что жаловаться в случае, если мы опять изберем старую колею, будет не на кого. По сути, применительно к реформе государственной службы, перед Россией стоит дилемма, сформулированная К. Поппером: «...если мы хотим остаться людьми, то перед нами только один путь – путь в открытое общество. Мы должны продолжать двигаться в неизвестность, неопределенность и опасность, используя имеющийся у нас разум, чтобы планировать, насколько возможно, нашу безопасность и одновременно нашу свободу»<sup>11</sup>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003; Государственная служба (комплексный подход). М., 2000.
- <sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации на 1998 год; Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. Путиным 15 августа 2001 года (№ Пр-1496); Указ Президента Российской Федерации «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)”» от 19 ноября 2002 года № 1336.
- <sup>3</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ФЗ-79 от 27 июля 2004 года).
- <sup>4</sup> *Huskey E. and Obolonsky A., The Struggle to Reform Russia's Bureaucracy // Problems of Post-Communism. 2003. Vol. 50. № 4; Obolonsky A. Post-Soviet Officialdom: A Quasi-Bureaucratic Ruling Class // M.E. Sharpe. Sociological Research. 1997. Vol. 36. № 6.*
- <sup>5</sup> *Ключевский В.О.* Курс русской истории: В 8 т. Т.5. М., 1958. С.87.
- <sup>6</sup> *Habermas J.* Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, 1996. p. 3 – 6, 44 – 45.
- <sup>7</sup> Об общемировых тенденциях развития государственной службы см., например: Государственная служба (комплексный подход). М., 2000. С. 29 – 33.
- <sup>8</sup> Текст Концепции можно обнаружить на различных сайтах сети Интернет, в малотиражных изданиях и т. д.
- <sup>9</sup> *Старилов Ю.Н.* Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. С. 36.
- <sup>10</sup> Создание Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления как консультативного органа (Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 910), включившего в себя межведомственную рабочую группу по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы, представляется важным шагом в данном направлении.
- <sup>11</sup> *Поппер К.* Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 1. С. 378.