

РОССИЙСКАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ЭФФЕКТЫ

.....

В. Б. Слатинов*

Стартовавшая в 2003 г. административная реформа стала одним из наиболее значимых событий в общественной жизни России. Масштаб административных преобразований чрезвычайно высок, и, если не учитывать революционную трансформацию политической системы страны, произошедшую в начале 1990-х гг., то нынешние административные изменения по праву можно назвать наиболее крупной реформой государственного управления за последние полвека. Заметим при этом, что трансформация политической системы в процессе становления российской государственности после перестройки на самом деле слабо затронула собственно административный механизм, поэтому потребность в глубокой административной реформе и ее предпосылки вызревали все 1990-е гг.

Основные направления и приоритеты административной реформы

Важным методологическим моментом является определение того, что включает в себя понятие «российская административная реформа». Каковы ее масштабы и перспективы, что служит объектом реформирования? По этому вопросу в экспертном сообществе наметился широкий концептуальный разброс. В основном позиции ученых сводятся к двум точкам зрения.

В узком понимании административная реформа трактуется как реформирование системы органов исполнительной власти [3], в широком – включает в себя значительно более обширный круг вопросов политико-административного управления. Одним из первых основные направления реформы сформулировал в конце 2002 г. глава Министерства экономического развития и тор-

* Слатинов Владимир Борисович, кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Курского государственного университета. Электронная почта: kgu@uni.kursk.ru.

говли Г. Греф. Признав, что «административная реформа, реформа государства наиболее сложна с точки зрения и технологической и психологической», он выделил три основные ее составляющие: 1) разграничение полномочий между уровнями власти; 2) реформу государственной службы и определение статуса государственного служащего; 3) реформу собственно устройства исполнительной власти [4].

Широкую трактовку административной реформы разделяют многие авторы, в частности, В. Комаровский, А. Шадрин и А. Шаров [6; 32; 33]. Их подход значительно расширяет «горизонт» административной реформы, делая ее комплексным системным мероприятием по преобразованию всего механизма политико-административного управления. Подобное толкование реформы представляется более продуктивным. Преобразование системы исполнительной власти вряд ли возможно без разграничения полномочий, источников бюджетных доходов и расходных обязательств между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами. Изменения в системе государственной службы в свою очередь должны быть тесно увязаны с новыми принципами построения и функционирования исполнительной власти. В сущности, расширенный подход к реформе заложен и в нормативном документе, определяющем ее основные направления и приоритеты. В Указе Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» в качестве ее приоритетных направлений обозначены: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти [18].

Таким образом, административная реформа как комплексная политико-административная трансформация включает в себя, во-первых, реформирование полномочий федеральных и региональных органов государственной власти (реформа государственных полномочий), реформирование системы и структуры органов исполнительной власти (реформа исполнительных органов) и, наконец, реформирование системы государственной службы РФ (реформа службы). Следует отметить, что реформа полномочий потребовала существенной корректировки Бюджетного и Налогового кодексов, а реформа структуры и системы федеральных органов исполнительной власти сопровождается

переходом к программно-целевому бюджетному планированию (бюджетная реформа). Реформирование федеральных органов исполнительной власти не ограничивается сугубо гражданскими ведомствами, а в полной мере затронула «силовой блок» Правительства РФ (реформа «силовых» органов). Кроме того, были проведены серьезные мероприятия по реформированию Администрации Президента РФ. Реформа полномочий государственных органов Федерации и ее субъектов и связанная с ней бюджетная реформа тесно «привязаны» к реформе местного самоуправления (речь идет о новом балансе полномочий, доходных источников и расходных обязательств между тремя уровнями публичной власти в РФ). Таким образом, фактически реформированию подвергся почти весь механизм политико-административного управления.

Далее мы остановимся на двух взаимосвязанных направлениях реформы: реформировании системы и структуры органов исполнительной власти и реформе государственной службы.

Политические детерминанты и методология реформы

На протяжении прошлого десятилетия тему административной реформы в том или ином виде затрагивали представители политической элиты, а в конце 1990-х гг. была подготовлена ее концепция, но реальностью масштабные административные преобразования так и не стали¹. Одной из основных причин затягивания административных реформ был, на наш взгляд, сам характер политического режима в 1990-е гг. В постсоветской России сложилась уникальная ситуация размежевания государства и режима, ставшая следствием распада советской системы². В отличие от восточноевропейских стран, где произошло своевременное отделение коммунистического режима от государства, которое сохранилось, став инструментом реформ уже при другом режиме, в России выход из советской системы сопровождался падением и режима, и государства. В дальнейшем образование нового режима предшествовало формированию государства, а затем режим начал подменять государство и тормозить государственное строительство [34, с. 11]. Таким образом, сам режим не был заинтересован в полноценном функционировании государственных институтов и верховенстве права, поскольку вполне обходился опорой на неформальные, теневые институты в процессе перераспределения государственной собственности и частнокорпоративного использования бюджетных средств.

Приход к власти В. Путина заметно активизировал процессы политико-административного реформирования. В первую очередь это было обусловлено логикой развития политического режима в первый срок пребывания В. Путина

¹ О проектах административных реформ в 1990-е гг. см. подробно [24].

² Под режимом мы понимаем не только стиль правления, но и совокупность институциональных и прочих отношений в сфере политики, а также обусловленный ими характер взаимоотношений между государством и обществом.

на посту Президента РФ. Речь шла о необходимости элементарного сохранения целостности Российского государства, фактической реанимации большинства государственных институтов и ограничения бесконтрольного влияния крупного капитала на государственную политику. При этом сохранилась и даже усилилась прорыночная ориентация социально-экономической политики правящей элиты.

Указанные качественные изменения повлекли за собой пересмотр отношения к процессам административной трансформации: проведение административной реформы становится потребностью формирующегося нового режима. Не случайно о возвращении к теме административной реформы В. В. Путин говорит уже в первом Послании Федеральному Собранию в 2000 г. Модернизационная программа нового режима в ее социально-экономической части опиралась на либеральные подходы, на желание «быстро и решительно провести либеральные реформы» [34, с. 16]. Ориентация В. Путина на укрепление государства в сочетании с проведением социально-экономической либерализацией и прагматическим отстаиванием национальных интересов на международном поле позволяет классифицировать идеологическую направленность его режима как правоконсервативную [15]. С точки зрения административных изменений это имело немаловажное значение. Именно при правоконсервативных правительствах на Западе в конце 1970-х – начале 1980-х гг. началось активное внедрение в государственное управление идей «нового менеджизма». В этом смысле объективное влияние глобализационных процессов, задающих «передовые» образцы административных институтов, построенных на идеях «нового государственного менеджмента», совпало с политико-идеологической ориентацией авторов модернизационной программы путинского режима (во всяком случае, его либерального крыла).

Таким образом, новый режим обнаружил политическую волю к проведению масштабной административной реформы, методологической базой этой реформы стали идеи «нового государственного менеджмента». Общий вектор менеджериальной реформы может быть сведен к попытке введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность современного государства. Совокупность новых теоретических построений в государственно-управленческой науке на базе менеджериального подхода создали «реалистическую» трактовку бюрократии, основными чертами которой выступают:

– резкий рост внимания к финансовому менеджменту в государственной сфере, повышение ценности общественных денег, экономия государственных финансов и стимулирование заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании;

- повышение значимости оценки деятельности государственных служащих организаций и органов по результатам, а не по активности и количеству действий;
- утверждение служебной роли государства и его исполнительных структур в отношении общества; демонополизация ряда социально значимых услуг, предоставляемых государственными органами;
- признание неустраимости политической роли бюрократии и как результат – поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных задач в администрации;
- уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур;
- ограничение значимости традиционной административной «лестницы чинов»;
- создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность государственного аппарата, перевод его части за рамки государственной службы;
- децентрализация, стремление к сокращению и удешевлению аппарата, попытки сделать государственную бюрократию прозрачной и отзывчивой на общественные ожидания и требования [20, с. 12–13; 27, с. 380–381].

Разработка концептуальных моделей для российской административной реформы, значительный вклад в которую в 2000–2002 гг. внес либерально ориентированный Центр стратегических разработок, велась в русле менеджеристской методологии. В результате в программе социально-экономической политики Правительства РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) [23] получили отражение такие идеи, как переход к программно-целевому финансированию организаций бюджетной сферы, реструктуризация и приватизация значительной части государственных унитарных предприятий, обеспечение «минимально необходимого вмешательства государства только в тех случаях, когда действие рыночных механизмов не может быть эффективным», т. е. де-бюрократизация.

Ключевое место отводилось поддержке формирования гражданских институтов, стимулирующих действия хозяйствующих субъектов по повышению качества и конкурентоспособности продукции (в первую очередь саморегулируемых организаций), а также сокращению излишних и упорядочению оставшихся контрольно-надзорных функций государства. Указывалось на необходимость введения презумпции целесообразности государственного регулирования в той или иной сфере, обеспечения максимальной прозрачности при выполнении процедур и разработке правовых актов. Подчеркивалась важность организационного разделения функций государственных органов по выработке стратегии, реализации принятых решений и контрольно-надзорной деятельности.

Отмечалось, что предстоит окончательно перейти от отраслевого к функциональному принципу построения органов исполнительной власти.

Предлагалось проведение инвентаризации всех государственных функций на предмет выявления избыточных и дублирующих, а также возможность передачи части из них (обеспечивающего характера) частному сектору и учреждениям в организационно-правовой форме некоммерческих организаций.

Повышение привлекательности государственной службы объявлялось центральной задачей, для чего предполагались увеличение денежного содержания чиновников и «повсеместный переход к открытому конкурсному найму».

Деятельность государственных служащих должна быть заключена в строгие рамки должностных регламентов, формируемых на основе повсеместно внедряемых административных регламентов государственных органов.

Прозрачность государственной службы и кадровой политики и активизация участия в государственном управлении гражданского общества должны быть обеспечены как через информационную открытость государственных органов, так и через участие представителей общественности в деятельности конкурсных, аттестационных комиссий и комиссий по конфликтам интересов в государственных органах [23].

В сущности, в указанной программе нашли отражение адаптированные к российской реальности положения методологии «нового государственного менеджмента», попытка реализации которых состоялась уже в период президентства В. В. Путина.

Реформирование структуры и системы исполнительной власти

Реформирование структуры исполнительной власти рассматривалось в качестве ключевой задачи административных изменений на всех этапах их подготовки. Однако в течение 2000–2002 гг. федеральная власть не могла выработать адекватного механизма подготовки данных перемен. Реформа разрабатывалась в Министерстве экономического развития и торговли, в комиссии, образованной в аппарате Правительства РФ. Их политический вес явно не соответствовал масштабу поставленных задач. В результате попытки провести комплексный анализ ситуации в многочисленных ведомствах и даже «пилотные» проекты административных изменений «тонули» в бесконечных согласованиях и аппаратной конкуренции.

Политический импульс реформе, данный уже упомянутым президентским указом летом 2003 г. выразился, помимо прочего, в формировании наделенной широкими полномочиями комиссии во главе с вице-премьером Б. Алешиним, целью которой стала подготовка окончательного варианта административных изменений. Последние были представлены в конце февраля 2004 г. и базировались на функциональном подходе: проанализировав более пяти тысяч функций

федеральных органов исполнительной власти, комиссия смоделировала новую структуру федерального правительства, предлагая ее трансформировать параллельно с пересмотром властных функций и изменением нормативно-правовых актов, их определяющих [25]. Однако, как выяснилось, параллельно официально созданной комиссии проект административных изменений готовила рабочая группа под руководством Д. Козака [22] и именно наработки последней легли в основу масштабной административной трансформации, произведенной в марте 2004 г. Указанная трансформация исполнительных органов включала в себя:

- разделение федеральных органов исполнительной власти по трем группам функций (правоустанавливающие, контрольно-надзорные, по правоприменению и оказанию государственных услуг) на министерства, службы и агентства;
- реорганизацию аппарата правительства, сокращение количества департаментов, заместителей министров и вице-преьера, увеличение роли департаментов федеральных министерств и политического веса последних;
- внедрение программно-целевого финансирования государственных органов (бюджетирование, ориентированное на результат);
- разработку административных регламентов государственных органов и стандартов оказания государственных услуг;
- реформирование системы государственных учреждений и государственных унитарных предприятий.

Предложенный ранее комиссией Б. Алешина конкретно-функциональный подход к реформированию системы и структуры федеральных органов был проигнорирован: в основу новой системы легла общая логическая схема (три группы функций) и построенная на ее базе структура федеральных ведомств. Результат нововведений оказался неоднозначным. Схематизм инноваций стал заметным уже сразу, когда выяснилось, что в новой структуре попросту отсутствует метеорологическая служба, которую, по прозвучавшему позже признанию президента, просто забыли включить в сформированную реформаторскую конструкцию [26].

Количество федеральных органов исполнительной власти резко возросло. Если до реформы их насчитывалось 58, то после первой масштабной реорганизации в марте 2004 г. стало 76. В мае 2004 г. конструкция была «подправлена», в результате чего количество органов возросло до 80. К настоящему моменту их уже 84³.

Непрекращающаяся корректировка структуры обусловлена неотработанностью трехзвенной схемы органов исполнительной власти. Разделение всех федеральных органов на три вида (министерства, службы, агентства) привнесло

³ Подсчет сделан в результате анализа Указов Президента РФ, устанавливающих структуру федеральных органов исполнительной власти.

некоторую долю функциональной определенности, но не устранило конфликта интересов в случае подчинения ряда служб и почти всех агентств федеральным министерствам. Таким образом, министерства оказались во главе «кустов» из служб и агентств, а последние, получив в распоряжение бюджетные средства и право издания индивидуальных правовых актов, превратились фактически в «малые» министерства. Следствием стали конфликты между федеральными ведомствами (Министерством культуры и Федеральным агентством по культуре, Министерством сельского хозяйства и Федеральным агентством по сельскому хозяйству, которое недавно было просто упразднено). Упразднение Федерального агентства по сельскому хозяйству [1] стало окончательным признанием того, что трехзвенная модель не работает в ряде функциональных областей.

Сами функциональные сферы, определенные для некоторых из созданных органов чрезвычайно обширно, явно превысили порог управляемости. Министерство транспорта и связи спустя некоторое время было вновь расформировано на Министерство транспорта и Министерство связи. Та же участь постигла созданное в процессе реформы Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму. Ныне спорт и туризм «разведены» по разным агентствам. До сих пор ведутся дискуссии о функциональной целесообразности объединения в рамках одного министерства таких обширных областей, как социальное развитие и здравоохранение.

Ряд служб и агентств, подчиненных первоначально министерствам, в последующее время перешли в непосредственное подчинение главе правительства (в начале реформы их было 2, сейчас 11). К этому привел очевидный конфликт интересов (когда, например, Федеральная служба государственной статистики оказалась подчиненной Министерству экономического развития и торговли), а также необходимость обеспечения политического веса отдельных служб и независимости их контрольно-надзорной деятельности. При этом Президент РФ спустя два месяца после первой попытки реформы структуры федеральных исполнительных органов дал право подчиненным главе Правительства РФ службам издавать нормативно-правовые акты, т. е. фактически наделил отдельные службы правоустанавливающими функциями (закрепленными ранее только за министерствами).

Схематизм административных инноваций наиболее ярко проявился в вопросе радикального сокращения должностей заместителей министров (до двух) и вице-премьеров (до одного). Сокращение заместителей министров объяснялось необходимостью повысить роль менеджеров среднего звена управления в министерствах (директоров департаментов) с одновременным резким увеличением высшего и среднего уровня управления денежного содержания. Последнее действительно существенно возросло, однако функции координации деятельности структур среднего уровня «провисли». Примечательно, что

максимально пострадали от сокращения заместителей министры финансов и экономического развития и торговли, т. е. сторонники либеральных изменений. У главы Министерства экономического развития и торговли Г. Грефа на момент проведения реформы было 14 заместителей, осталось, подобно другим министрам, два. В результате, как выяснилось позже, оставшиеся заместители просто физически не могли справиться с колоссальным объемом управленческой нагрузки (в указанном министерстве на оставшихся двух заместителей министра в день приходилось не менее 500 документов для рассмотрения) [9].

Проблема сокращения должностей вице-премьеров и заместителей федеральных министров носила не только технический, но и политико-административный характер. Реформа федерального правительства ставила целью повысить политическую роль министерств (в формировании курса, подготовке проектов законов и других нормативно-правовых актов) с одновременным ослаблением роли аппарата правительства и премьер-министра. Последнему была уготована роль технического руководителя правительства (в этом контексте следует рассматривать и персональную кандидатуру М. Фрадкова). Однако вся отстроенная конструкция (высокая роль менеджеров среднего звена министерств, минимизация промежуточных звеньев в лице замминистров и вице-премьеров, резкое повышение политического веса министров при техническом статусе главы правительства) оказалась нежизнеспособной. Любопытно, что, сокращая замминистров, упразднили посты статс-секретарей – тех, кто отвечал за связи министерств с парламентом. Как это соотносилось с целью реформы – повысить законопроектную роль федеральных министерств как центров разработки государственной политики, остается неясным.

Возвращение министрам по третьему заместителю – статс-секретарю – стало естественным заполнением образовавшегося вакуума между правительством с усилившимися министерствами и парламентом [12]. Не оправдалась и ставка на чисто техническую роль главы правительства. В условиях суперпрезидентской республики глава государства не в состоянии целиком и детально контролировать выработку политического курса и правоустанавливающую деятельность министерств. Поэтому политическая значимость главы правительства объективно усиливается (пусть и в рамках президентской стратегии). Но при политически сильных министрах, часть из которых имеет прямой доступ к президенту, и беспартийном характере правительства конфликт между его главой и министрами по ключевым вопросам экономической политики становится почти неизбежным, что полностью подтвердила нынешняя российская реальность. Наиболее вопиющим в этом плане является то обстоятельство, что до сих пор (по состоянию на конец 2005 г.) у правительства отсутствует среднесрочная программа, принятие которой регулярно переносится, т. е. исполнительная власть не имеет заявленной социально-экономической стратегии развития страны. Впрочем, при сохраняющейся конструкции исполнительной

власти выработка любого консолидированного и ответственного политического курса (в том числе в отношении административных преобразований) представляется практически невозможной.

Политическое усиление федеральных министров при наличии одного вице-премьера привели к тому, что, по словам главы правительства М. Фрадкова, стало «невозможно договариваться на уровне министров» [10], иначе говоря, до предела обострилась проблема координации при выработке согласованной социально-экономической политики. Непрерывающиеся сигналы об этом со стороны оборонной промышленности и Министерства обороны и выдвижение национальных проектов, требующих широких координирующих усилий, подтолкнули президента к введению двух дополнительных должностей вице-премьеров [30]. Глава правительства при этом намекнул на возможность введения в некоторых министерствах поста четвертого заместителя министра [11]. При этом все указанные структурные изменения (слияние агентства по сельскому хозяйству с министерством, введение дополнительных постов замминистра и вице-премьеров) совпали с назначением главой правительственной комиссии по административной реформе С. Нарышкина, возглавляющего аппарат правительства, а также с провозглашением второго этапа административной реформы. Так что можно говорить о значительной, если не радикальной коррекции прежних, весьма схематических принципов, по которым она осуществлялась в первой половине 2004 г.

Говоря о недостатках проведенных административных инноваций, следует особо отметить, что сформированная из логической схемы новая конструкция федеральных органов исполнительной власти, введенная в действие в марте 2004 г., долгое время находилась в институциональном вакууме: министерства, службы и агентства сначала создавались, а затем (в течение полугода, а иногда и более) появлялись положения о них. Произошло вопиющее игнорирование принципов управления изменениями. Любая реорганизация означает некоторое уменьшение управляемости, но реорганизация без своевременного нормативного наполнения приводит к фактической утрате полноценного управления. Слова премьер-министра М. Фрадкова о «хаосе административной реформы» точно отразили фактическое положение дел в федеральных органах исполнительной власти. Замедлился документооборот, количество принятых нормативно-правовых актов в 2004 г. оказалось примерно в два раза ниже, чем в предыдущие годы [14].

Процессуальный порядок функционирования новых органов должным образом до сих пор так и не определен. Отсутствуют административные регламенты федеральных государственных органов, только зимой 2005 г. увидел свет общий порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой [28]. В августе 2005 г. (спустя более года с начала реформы) был обнародован типовой регламент внутренней организации федеральных органов

исполнительной власти [29]. Стандарты государственных услуг не разработаны. Отсутствуют должностные регламенты гражданских служащих, несмотря на указание президента об их разработке к маю 2005 г. Зарботная плата федеральным государственным служащим была повышена весной 2004 г. только по центральному аппарату, так и не достигнув конкурентоспособного уровня. Федеральным государственным служащим в территориальных аппаратах установлена надбавка в размере оклада, при этом отсутствует (по состоянию на середину декабря 2005 г.) указ президента об их денежном содержании.

О промежуточных результатах административной реформы красноречиво говорят рейтинги международных организаций, оценивающих качество государственного управления. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место. Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в два года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место [13].

Попытки отдельных представителей федеральной бюрократии активизировать процесс административной реформы через принятие в конце 2004 г. федеральной целевой программы «Административная реформа» потерпели фиаско: Министерство финансов не одобрило дополнительных расходов на программу [8]. В полной мере проявился замкнутый круг российской политико-административной системы: существующая конструкция федеральной исполнительной власти не позволяет выработать консолидированного политического курса, в том числе в сфере административных изменений, а это в свою очередь консервирует неэффективную структуру той же власти. Вместо федеральной целевой программы утверждена концепция административной реформы, реализация которой поручена самим ведомствам при координирующей роли правительственной комиссии (в проекте целевой программы предлагалось создание специального органа по управлению реформой – Дирекции с широкими полномочиями) [21]. Что касается российских регионов, то в них реализация принципов административной реформы осуществляется локально и только в виде экспериментов.

Реформа государственной службы

Преобразования государственной службы осуществляются параллельно с реформой системы и структуры федеральной исполнительной власти и базирую-

ются на концепции реформы системы государственной службы РФ 2001 г. (официально опубликована не была) и Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)» [31]. В этом смысле концептуальная и нормативная проработка изменений государственно-служебных отношений более существенна, ибо, по признанию одного из разработчиков реформирования системы органов исполнительной власти М. Дмитриева, «как такого плана административной реформы не было» [7].

Процесс реформирования государственной службы был начат в 2003 г. с принятия Федерального закона «О системе государственной службы РФ» [19], который заложил новую модель правового регулирования государственной службы РФ посредством разделения ее на три вида – гражданскую, военную и правоохранительную.

1 февраля 2005 г. вступил в действие Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» [16], существенно меняющий сложившуюся модель государственной службы. В частности, введены новые категории должностей гражданской службы (более точно отражен характер разделения политико-патронажных и административных функций в государственном аппарате), классные чины гражданской службы и порядок их присвоения (через квалификационный экзамен), расширен и конкретизирован перечень правоограничений и требований к служебному поведению гражданских служащих, введено понятие конфликта интересов на гражданской службе, конкретизированы условия и порядок проведения конкурса для замещения должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих, их переподготовки и повышения квалификации. Детальным образом отрегулированы особенности заключения служебных контрактов, их содержание и изменения. Точно определено понятие «кадровая работа» на гражданской службе, уточнены социально-правовые гарантии гражданским служащим. Введено понятие должностного регламента гражданского служащего, детализированы порядок наложения дисциплинарных взысканий и служебных проверок, предусмотрено создание комиссий по служебным спорам, служебному поведению и конфликту интересов. Введена возможность более гибкой и дифференцированной оплаты труда гражданских служащих. Все эти законодательные новеллы призваны сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих – эффективными исполнителями функций государства. В этом основное значение реформы государственной службы для административной реформы.

Однако, будучи концептуально более проработанной и нормативно обеспеченной, чем реформа органов исполнительной власти, реформа госслужбы столкнулась с тем же комплексом проблем. Главные из них – отсутствие координации при проведении изменений и затянутость самих инноваций, в результате чего институциональные нестыковки и явное запаздывание с норматив-

ным обеспечением осуществляемых преобразований приводит к девальвации уже принятых мер и введенных норм.

Так, в развитие Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» приняты указы Президента РФ, касающиеся проведения аттестаций, конкурсов и присвоения чинов, в то же время остаются без внимания такие важные аспекты, как формирование реестра должностей гражданской службы, комиссий по служебному поведению и конфликту интересов, новый порядок выплат денежного содержания и пенсионного обеспечения гражданских служащих. По последнему вопросу, как и в части медицинского страхования, должны быть приняты специальные законы, которых пока нет.

Несложно понять, что вопрос о денежном содержании – один из наиболее значимых с точки зрения мотивации служащих и социально-психологического климата в государственных органах. Если в субъектах Федерации новый порядок выплат введен (этот вопрос находится в их ведении), то по состоянию на 1 декабря 2005 г. указ президента о денежном содержании федеральных гражданских служащих отсутствовал, а без его принятия не вводится в действие глава закона в части денежного содержания федеральных чиновников.

Но наиболее вопиющим является факт, что спустя 10 месяцев после введения в действие нового закона не принят даже новый реестр должностей федеральной гражданской службы. Закон ввел новые категории должностей, но кто есть кто в соответствии с ними в федеральных органах пока можно определить только интуитивно. Отсутствие реестра делает невозможным принятие указа о денежном содержании федеральных чиновников, что в свою очередь тормозит перезаключение контрактов и введение нового порядка оплаты труда. Предполагалось принять реестр должностей и новый порядок начисления денежного содержания федеральных служащих к 1 января 2006 г. будет исполнено, хотя негативный характер (в частности, демотивирующий служащих) подобных затяжек уже вполне очевиден.

Указанные пробелы нормативного регулирования и затягивание очевидных организационных мер не в последнюю очередь связаны с отсутствием полноценной системы управления государственной службой и ее реформой (как и в случае с реформой органов исполнительной власти). Стоит отметить, что в подавляющем большинстве консолидированных демократий существуют специальные исполнительные органы по вопросам государственной службы и государственных реформ (во Франции – министерство государственной службы; в Швеции – министерство государственного управления и т.п.). В России верховная власть все 1990-е гг. категорически отказывалась создавать подобную структуру, и только Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» [16], принятый в 2004 г., наконец предусмотрел возникновение подобного органа. Однако, несмотря на введенную норму закона, специальный орган по делам государственной службы до сих пор не создан. Доходит

до курьезов: согласно Указу Президента РФ № 159 от 16 февраля 2005 г. в трехмесячный срок надлежало разработать и утвердить должностные регламенты гражданских служащих [18]. Но Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» поручает разработку этих регламентов органу по делам госслужбы, которого нет. Таким образом, президент давал поручение несуществующему органу.

Представители Администрации Президента РФ (где в 2004 г. создано управление государственной службы) утверждают, что пакет законов и подзаконных актов, конкретизирующих и развивающих положения реформы госслужбы, будут приняты в течение 2005–2006 гг. [5, с. 17]. Однако уже сейчас ясно, что реформа госслужбы попала в ту же институциональную ловушку, что и реформа исполнительных органов, – несвоевременность нормативного наполнения и отсутствие координации в правовом и организационном обеспечении привели к резкому снижению эффективности уже введенных норм и принятых мер. Те же представители президентской администрации оговариваются, что планируемые изменения «должны быть синхронизированы с бюджетными возможностями в текущем году и в последующие годы» [5, с. 18]. Таким образом, вновь всплывает проблема межведомственных согласований, которые не могут эффективно осуществляться без создания адекватной системы управления административной реформой, включающей и реформу госслужбы.

Что дальше?

Объявленный второй этап административной реформы, очевидно, становится периодом исправления структурных ошибок первого этапа (это уже активно происходит). Преодоление структурного хаоса означает фактическое возвращение к тем задачам, которые первоначально декларировались при разработке идеологии административной трансформации – построение «отзывчивой» и транспарентной административной системы, обеспечение ориентации государственного аппарата «на клиента», т. е. на граждан. Утверждена концепция административной реформы, рассчитанная на 2006–2008 гг. В числе ее основных приоритетов – введение принципа управления по результатам, стандартизация и регламентация государственных услуг (планируется внедрить стандарты всех общественно значимых госуслуг), введение антикоррупционной экспертизы правовых актов и механизма досудебного обжалования решений государственных органов. Прорекларировано фактическое возвращение к идее инвентаризации государственных функций на предмет избыточности и дублирования с последующей их трансформацией и изменением структуры федеральных органов. Предполагается принятие закона об информационной открытости органов государственной власти и последовательная реализация идеи «электронного правительства».

Уже сам факт принятия концептуального документа по второму этапу административных изменений радует (напомним, что первый этап проходил без всякой концепции). Однако необходимо заметить, что значительная часть положений концепции носит декларативный характер. В частности, о том, каков конкретно будет механизм досудебного обжалования решений госорганов, не сказано ни слова. То же касается и механизма антикоррупционной экспертизы правовых актов и ряда других элементов второго этапа реформы.

Еще одна интересная деталь: в концепции в качестве первоочередных государственных услуг, подлежащих стандартизации, названы государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним и выдача паспорта гражданина РФ. О том, что эти услуги будут в ближайшее время стандартизированы, А.В. Шаров, руководитель департамента госрегулирования в экономике Министерства экономического развития и торговли, говорил еще в январе 2005 г. [2]. И вот теперь речь идет как минимум о годе 2006-м. Более чем красноречивое свидетельство темпов качественных административных изменений.

Предполагаемый в концепции механизм управления реформой передаст основные мероприятия по ее осуществлению в ведение самих ведомств. Координацией реформы, как и ранее, будет заниматься правительственная комиссия, не имеющая полноценного статуса в системе органов исполнительной власти. Таким образом, основная проблема реформы – создание адекватного механизма управления изменениями – по-прежнему не решена, что ставит под сомнение достижение планируемых институциональных эффектов.

Библиографический список

1. *Арсюхин Е.* Россельхоз «ушли» в отставку. Федеральное агентство не выдержало административной реформы // *Российская газета*. 2005. 5 окт.
2. *Велетминский И.* Регламент для реформы // *Российская газета*. 2005. 25 янв.
3. *Вишняков В.Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // *Журнал российского права*. 2003. № 10.
4. *Греф Г.* Наиболее сложная реформа – это реформа самих себя // *Эксперт*. 2002. 9 дек.
5. *Карпенко А.С.* Профессия – государственный служащий // *Государственная служба*. 2005. № 3.
6. *Комаровский В.С.* Административная реформа в Российской Федерации // *Политические исследования*. 2005. № 4.
7. *Короп Е.* Главная тема // *Профиль*. 2004. 6 дек.
8. *Короп Е.* Отказ от административной реформы и Курильских островов // *Профиль*. 2005. 27 июня.
9. *Кузьминов Я.* Не увязаны в систему и подвисли... // *Профиль*. 2004 25 окт.
10. *Лашкина Е.* Здоровый интерес // *Российская газета*. 2005. 18 нояб.
11. *Лашкина Е.* По четвертому заместителю // *Российская газета*. 2005. 7 нояб.

12. *Лапкина Е.* Чем будет заниматься третий? Статс-секретарь пополнит штат заместителей министров // *Российская газета*. 2005. 19 авг.
13. *Мау В.* Иностранные инвестиции растут, а рейтинги падают // *Профиль*. 2005. 31 окт.
14. *Миндич Д.* Ума – не надо // *Профиль*. 2004. 25 окт.
15. *Никонов В.* Стратегия Путина // *Российская газета*. 2004. 22 дек.
16. О государственной гражданской службе РФ: Ф3 // *Российская газета*. 2004. 31 июля.
17. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента РФ // *Российская газета*. 2003. 25 июля.
18. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы: Указ Президента РФ // *Российская газета*. 2005. 18 февр.
19. О системе государственной службы РФ: Ф3 // *Российская газета*. 2003. 31 мая.
20. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы. М.: Дело, 2002.
21. *Одноколенко О.* Вся власть – директории. Через шесть лет народ должен любить своих чиновников на 90 процентов // *Итоги*. 2004. 9 ноября.
22. *Письменная Е.* Бесчинства по чину. Административная реформа спустилась с правительственного на ДЕЗовский уровень и окончательно заглохла // *Русский Newsweek*. 2005. 15 авг.
23. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) // *Российская газета*. 2003. 2 сент.
24. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Под ред. Т. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003.
25. *Смирнов К.* Борис Алешин смоделировал новое правительство // *Коммерсант*. 2004. 2 марта.
26. *Смирнов К. И.* О погоде // *Коммерсант-власть*. 2004. 17 мая.
27. *Сморгунов А.В.* Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2002.
28. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти // *Российская газета*. 2005. 25 янв.
29. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти // *Российская газета*. 2005. 5 авг.
30. *Тропкина О.* Назначения: от Кремля до самых до окраин. Новые люди в администрации президента, правительстве, двух федеральных округах // *Российская газета*. 2005. 15 ноябр.
31. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // *Российская газета*. 2002. 23 нояб.
32. *Шадрин А.Е.* Направления и параметры российской административной реформы // *Политические исследования*. 2004. № 3.
33. *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // *Журнал российского права*. 2005. № 4.
34. *Шевцова Л.Ф.* Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999.