

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

А.Г. Барабашев, А.В. Клименко

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
И РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В РОССИИ – ВОПРОСЫ
РЕАЛИЗАЦИИ И КООРДИНАЦИИ**

Препринт WP8/2010/01
Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
Государственный университет – Высшая школа экономики
2010

УДК 35.072.214
ББК 67.401
Б24

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Б24 **Барабашев А. Г., Клименко А. В.**
Административная реформа и реформа государственной службы в России –
вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. – М.: Издательский дом
Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 80 с.

УДК 35.072.214
ББК 67.401

Препринты Государственного университета – Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>

© Барабашев А. Г., 2010
© Клименко А. В., 2010
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета –
Высшей школы экономики, 2010

Содержание

Введение. Административная реформа и реформа государственной службы в системе реформ государственного управления. История вопроса.....	5
1. Организационные механизмы проведения реформ	20
1.1. Организационные механизмы проведения административной реформы	20
1.2. Организационные механизмы проведения реформы государственной службы	26
1.3. Акторы реформ	31
2. Функциональная оптимизация и создание новой структуры федеральных органов исполнительной власти. Формирование структуры государственной службы и системы управления государственной службой	36
2.1. Оптимизация функций и структуры исполнительной власти	36
2.2. Подводная часть «айсберга» – подведомственные организации	41
2.3. Формирование и динамика структуры государственной службы.....	43
2.4. Проблемы создания системы управления государственной службой	47
3. Административные и должностные регламенты	51
3.1. Развитие системы административных регламентов.....	53
3.2. Административные регламенты и электронное правительство	55
3.3. Должностные регламенты.....	56

3.4. Современное состояние административной и должностной регламентации и их взаимодействие	58
4. Управление по результатам в системе исполнительной власти.....	62
4.1. Управление и бюджетирование по результатам в контексте административной реформы	63
4.2. Результативность служебной деятельности и оплата труда государственных гражданских служащих.....	68
5. Коррупция и профессиональная этика.....	69
5.1. Противодействие коррупции в органах исполнительной власти.	70
5.2. Профессиональная этика и проблемы разрешения конфликта интересов	72
Заключение	78

Введение. Административная реформа и реформа государственной службы в системе реформ государственного управления. История вопроса

Одним из базовых условий успешного развития России является формирование профессиональной и эффективной системы власти. Для России эта задача беспрецедентна по своей сложности и масштабам.

Во-первых, складывавшийся на протяжении столетий российский тип чиновника скорее относится к так называемому «восточному», патримониальному типу (М. Вебер), отличающемуся независимостью от гражданского общества, обладающему определенным господством над ним. Патримониальную бюрократию М. Вебер противопоставлял рациональной, отмечая, что она носит следы патриархальных отношений. Вместо беспристрастного, в соответствии с законами, отношения к делу, патримониальный чиновник руководствуется личным усмотрением, ориентируется на бонусы, связанные с занимаемой должностью. Очевидно, что такой тип бюрократии не соответствует современным методам управления по результатам, необходимым обществу. Даже если реализуются попытки внедрения этих методов, они неизбежно вступают в противоречие со сложившейся бюрократической культурой.

Во-вторых, исполнительная власть в России в силу неравномерности экономического развития отдельных регионов страны, ее полиэтничного характера, ресурсного потенциала выполняла масштабные функции перераспределения, выравнивания стандартов жизни и ведения бизнеса. Таким образом, бюрократия стала важнейшим элементом в системе достаточно устойчивых патерналистских отношений между государством и гражданским обществом.

В-третьих, формирование демократических и рыночных институтов в России новейшего периода истории не сопровождалось адекватным участием гражданского общества. Во многом это связано с отсутствием соответствующих культурных традиций, опыта самоорганизации. В этих условиях бюрократия, обладая достаточно высоким организационным и кадровым потенциалом, довольно быстро адаптировалась к новой ситуации, точнее, адаптировала новые институты к своим интересам. Тем самым бюрократия каждый раз ока-

зывалась способной диктовать правила поведения всем другим общественным группам.

Несмотря на значительный, исторически сложившийся административный ресурс, бюрократия нуждается в общественном признании, демонстрации своей силы и эффективности. Потребность в общественном признании, эффективности национальной бюрократии возрастает в условиях глобализации, которая диктует общие стандарты взаимодействия государства и общества, показывает лучшие принципы государственного управления. Поддержание конкурентоспособности страны требует соблюдения этих стандартов и принципов, а значит, и проведения реформ, способствующих их внедрению.

Бюрократии приходится выступать с инициативами, доказывая свою эффективность и полезность для общества, способность решать новые задачи. Этим озабочены прежде всего публичные высшие руководители, являющиеся инициаторами реформ государственного управления. Однако их политической энергии, управленческого мастерства и экспертного знания не всегда бывает достаточно, чтобы сформулировать программу реформ и контролировать ее исполнение более инертным и не всегда заинтересованным бюрократическим аппаратом. Вследствие этого официальные декларации иногда не «срабатывают», приводят к совершенно иным результатам. Программы реформирования, принятые из благих побуждений, слишком часто — из-за нелояльности исполнителей, организационных просчетов, недостаточной последовательности, законодательной и методической неподготовленности — оказываются неэффективными.

Еще одним обстоятельством, снижающим эффективность реформирования, является недооценка сложности институциональных преобразований, принятие слишком напряженных планов, не соответствующих адаптационной способности изменяемой системы, экспертному и ресурсному потенциалам. В результате планы оказываются не выполненными, разочарование в реформах возрастает, что подрывает саму возможность дальнейших изменений.

Вследствие недостаточного уровня общественного участия и контроля за ходом реформ программы реформ зачастую становятся инструментами удовлетворения групповых и индивидуальных (в том числе и коррупционных) интересов. Интересы бенефициаров оказываются вторичными, несмотря на реформы, их конечные цели не достигаются, доверие к бюрократии еще больше падает.

Указанные причины во многом объясняют тот факт, что, несмотря на реализацию программ реформирования, система власти все еще находится далеко не в оптимальном состоянии. Об этом свидетельствуют как замеры общественного мнения, внутренние оценки лидеров страны и экспертов, так и международные индикаторы (GRICS, Индексы восприятия коррупции, конкурентоспособности роста и проч.). За последние годы ни одна из оценок не показывала тенденцию к улучшению или хотя бы к стабилизации.

Период переустройства власти в России растянулся на длительный период. Начавшись с распада СССР, он продолжается до сих пор и реализуется в виде спектра реформ общественного сектора (public sector reforms), проводимых по разным и не всегда согласованным направлениям. Эти реформы в совокупности охватывают структуру органов исполнительной власти и принципы их функционирования, государственный аппарат, государственный бюджет, государственные учреждения, взаимоотношения государства и гражданского общества. С начала 90-х годов они по-разному соотносились друг с другом, смещались акценты в их проведении и координации.

В настоящей работе из всех реформ общественного сектора основное внимание уделено этапам проведения и взаимодействию двух реформ, а именно административной реформы и реформы государственной службы. В свою очередь, поскольку государственная служба с 2003 г. разделена в России на три вида (гражданская служба, правоохранительная служба и военная служба), в целях соотнесения с административной реформой из всех видов государственной службы будет рассматриваться преимущественно гражданская служба, а из ветвей власти — институциональное реформирование исполнительной власти.

С этой точки зрения в постсоветской истории России можно выделить несколько этапов институциональных преобразований в системе исполнительной власти.

Этапы можно разделить на предварительные (четыре предварительных этапа общей продолжительностью с 1991 по 2003 г.) и период реализации планов реформирования (современный этап, с 2004 г.). Основной характеристикой предварительных этапов является отсутствие разделения административной реформы и реформы государственной службы. Обе реформы первоначально не были оформлены

организационно и являлись элементами более широкого комплекса реформ государства, общественного сектора. В настоящее время административная реформа и реформа государственной службы реализуются как отдельные программы.

На первом предварительном этапе, с 1991 и до осени 1993 г. разделения административной реформы, под которой понимается изменение структуры и функций органов исполнительной власти на основе принципов ориентации на потребителей государственных услуг, и реформы государственной службы, под которой понимается качественное изменение института государственной службы, состава и условий деятельности государственных служащих на основе учета их профессиональных заслуг и достоинств, еще не существовало. Было ясно одно: основное внимание необходимо уделить структурно-функциональным изменениям исполнительной власти в целом, поскольку ни система органов исполнительной власти, ни унаследованный от советских времен аппарат этих органов не соответствовали потребностям нового рыночного уклада экономики.

На первом предварительном этапе был упразднен ряд федеральных ведомств, прежде всего выполнявших функции национального директивного планирования, и созданы новые ведомства, наделенные функциями регулирования. Изменились типология и полномочия органов¹.

В области реформирования государственной службы были поставлены вопросы о создании профессиональной государственной службы, разработке законодательства о государственной службе и формировании специального государственного органа, отвечающего за реформирование государственного аппарата (включая внедрение конкурсного отбора на вакантные должности, а также проведение регулярных аттестаций государственных служащих), за подготовку и повышение квалификации кадров государственных служащих. 23 ноября 1991 г. первый заместитель Председателя Правительства РСФСР Г. Бурбулис подписал Постановление Правительства РСФСР о создании Департамента государственной службы РСФСР², преобразованное Указом Президента РСФСР в Главное управление по под-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1992 г. № 511 «Об упорядочении системы государственного управления».

² Постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР».

готовке кадров при Правительстве Российской Федерации³, так называемые Роскадры России, просуществовавшие до весны 1994 г.⁴ Этот орган нельзя было назвать полноценным органом по управлению государственной службой, поскольку он не был наделен полномочиями по профессиональному отбору и карьерному росту государственных служащих, а также не обладал ясными (урегулированными) организационными взаимоотношениями с другими государственными органами. Причиной такой неурегулированности, как представляется, была общая ориентация российской элиты на эволюционное преобразование прежних институтов власти для работы в новых общественных условиях⁵. В то же время Роскадры добились определенных положительных результатов в налаживании работы по созданию системы повышения квалификации государственных служащих; инициированию формирования первых высших учебных заведений, в которых начали готовить студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление».

Можно сказать, что на этом этапе обе институциональные реформы исполнительной власти — административная и государственной службы — проводились без разделения на направление структурных изменений в системе органов и направление изменений в аппаратах этих органов, и без ясного понимания стратегических целей реформ, т.е. достаточно бессистемно.

³ Указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» в числе реорганизуемых (вновь создаваемых) органов установил создание Роскадров, а последовавшее на основании этого Указа Постановление Правительства РСФСР от 16 декабря 1991 г. завершило процесс формирования Роскадров.

⁴ См.: Беков Х.А. Опыт работы Роскадров. М., ИПК госслужбы, 2001; Реформирование государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь мир, 2003.

⁵ Даже к 2002 г., через десять лет после начала формирования государственной службы, среди лиц, замещающих государственные должности (согласно терминологии действовавшего в это время Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.), около 25% работали в государственном аппарате еще в советское время. Степень кадровой преемственности с советским периодом управления была высокой, менталитет работников аппарата в таких условиях серьезно трансформироваться не мог. — Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)».

Второй предварительный этап (с осени 1993 по 1996 г.) состоял в корректировке структуры исполнительной власти. Он начался с принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Эта корректировка касалась прежде всего организации исполнительной власти и ее взаимодействия с другими ветвями власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, установившей принципы правового и демократического государства, открытости власти, был определен порядок вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина⁶, а также освещения деятельности государственных органов в средствах массовой информации⁷.

В середине 90-х годов в ходе приватизации были разделены процессы собственно государственного управления и осуществления экономической деятельности от лица государства⁸, вновь изменены структура, функции и статус органов управления. Определены координационные и совещательные органы при Правительстве⁹. В части, относящейся к государственной службе, Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.) были заложены основы правового обеспечения государственной службы, в федеральное законодательство введено понятие «государственная служба» и определены основные механизмы ее функционирования. Однако имевшаяся неопределенность механизмов функционирования исполнительной власти в новых конституционных условиях, неточности в разделении полномочий и задач органов исполнительной власти, задач и полномочий государственных служащих по видам и уровням государственной службы привели к противоречиям в механизмах функционирования государственной

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации».

⁷ Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой».

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 г. № 788 «О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации».

службы (в частности, ряд положений Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» воплотили в себе несколько несовместимых тенденций развития государственной службы¹⁰), к дублированию и неоправданному разрастанию функций и полномочий органов исполнительной власти.

Необходимо отметить, что данный этап, как и предыдущий, был связан с глубокими, но при этом ситуативными и не всегда последовательными изменениями властных структур и государственного аппарата, вызванными радикальным изменением основ российской государственности. Все более настоятельно требовался системный подход к формированию новой модели исполнительной власти.

Третий предварительный этап институциональных реформ государственного управления охватывает период с 1997 по 1999 г. В 1997 г. был подготовлен проект первой концепции реформы государственного управления. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» впервые была политически провозглашена необходимость реформирования исполнительной власти. В Послании, в частности, говорилось о необходимости выработки оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества, строгом разделении функций и полномочий этих органов, определении форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти, установлении обратной связи с институтами гражданского общества, создании благоприятных условий для общественного контроля за деятельностью государственного аппарата, создании современного института государственной службы и ограничении численности государственного аппарата, введении действенных антикоррупционных механизмов.

¹⁰ Например, работодателем для государственного служащего являлся, в соответствии с данным федеральным законом, отдельный государственный орган, что противоречило положению о единых основах государственной службы; отсутствие видов государственной службы влекло за собой дублирование должностных обязанностей по правоохранительным, военным и гражданским должностям государственной службы (из-за чего начал развиваться институт прикомандирования к государственным органам), и т.д.

С учетом политических установок указанного Послания Президента Российской Федерации была разработана *Программа государственного строительства*, определявшая приоритеты институциональных реформ. В частности, в ней говорилось об усилении регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти. В данной Программе было определено, что России необходимо создать открытую систему государственной службы, фундаментом которой должны стать принципы так называемой merit system. Государственная служба должна быть ориентированной на граждан, политически нейтральной, обладать четкими этическими принципами (этическим кодексом профессионального поведения), формироваться из специалистов, обладающих профессиональными знаниями, навыками и умениями (профессиональными компетенциями).

Один из разделов послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. был посвящен необходимости административной реформы, именно здесь была упомянута административная реформа «в узком смысле», а не как синоним реформы государственного управления в целом. В этом Послании, пожалуй, впервые говорилось о целесообразности формирования трех типов федеральных органов исполнительной власти: министерств, служб и надзоров, различающихся по своему функционалу. Однако, как и многие другие начинания того бурного периода, эта программа не была реализована. По причине дефолта августа 1998 г. она была заморожена.

В ноябре 1999 г. стартовал последний предварительный этап реформирования исполнительной власти России, продлившийся до конца 2003 г. В 2000 г. в рамках подготовки предвыборной президентской программы значительное внимание уделялось новой концепции реформирования государственного управления. Эти наработки, сосредоточенные в Центре стратегических разработок (ЦСР), ставшем в то время своеобразным экспертным штабом, были в дальнейшем использованы при подготовке отдельных концепций и программ, в частности Концепции реформирования государственной службы. В ЦСР была подготовлена Программа модернизации государственной службы, основанная на изучении альтернативных сценариев (последовательностей возможных мероприятий), единых по принимаемым фундаментальным принципам создания открытой профессиональной государственной службы демократического правового го-

сударства. В эти сценарии были включены элементы преобразований функций государственных органов¹¹. Таким образом, на данном этапе административная реформа в «узком смысле» включалась как элемент в реформу (точнее, в план мероприятий по модернизации) государственной службы.

С начала 2000 г. стало ясно, что «лидирующим» компонентом указанных двух институциональных реформ, если рассматривать по темпам подготовки и принятия их нормативного правового и организационного обеспечения, стала реформа государственной службы. На основе поручения Президента России от 24 ноября 2000 г. были разработаны Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации и план соответствующих мероприятий¹². Концепция была нацелена на создание профессиональной государственной службы, в которой продвижение осуществлялось бы в соответствии с заслугами и квалификацией; обеспечение необходимых гарантий государственным служащим, открытость и ответственность перед обществом.

Положения Концепции во многом перекликались с идеями предыдущей Программы государственного строительства 1997 г., но шли гораздо дальше сразу в нескольких направлениях. В частности, было указано на необходимость установления видов и уровней государственной службы, принятия нового законодательства о государственной службе (включая подготовку видовых законов), установления института единого нанимателя государственных служащих в лице государства, процедурного регламентирования конкурсного отбора на вакантные должности, аттестаций и квалификационных экзаменов, определения процедуры разрешения конфликта интересов при осуществлении служебной деятельности, упорядочения государственных гарантий государственных служащих, включая медицинское, транспортное, санаторно-курортное обслуживание (с переходом от косвенных форм льготного обслуживания в специальных подведомственных обслуживающих организациях к прямым формам меди-

¹¹ Подробное описание Программы модернизации государственной службы см. в: Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь мир, 2003.

¹² Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

цинских страховых и других компенсационных выплат¹³). Конечно, эти новации невозможно осуществить вне соответствующих структурных преобразований государственных органов. В первоначальных проектах Концепции такие структурные преобразования предусматривались с акцентом на упорядочение функций органов исполнительной власти. Однако в окончательных вариантах преобразования были сфокусированы лишь на институте государственной службы (системе ее функционирования, правового, материального и кадрового обеспечения). Вопросы архитектуры исполнительной власти, механизмов функционирования ее органов из Концепции были исключены.

Положения Концепции нашли отражение в соответствующей президентской федеральной Программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», продленной в 2006 г. до 2007 г. включительно. Исполнение президентской программы было возложено на три гражданских и два силовых министерства – Минэкономразвития, Минтруд и Минфин России, Минобороны и МВД¹⁴.

Нужно отметить, что при подготовке проектов Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.), Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.) в их первоначальном варианте был ряд положений о структуре органов исполнительной власти. Однако эти положения в окончательные варианты законопроектов не были включены.

Но не следует полагать, что на данном этапе административная реформа оказалась полностью в тени реформы государственной службы. В 2002–2003 гг. начали активно обсуждаться идеи нового государственного управления, включая сокращение избыточного государственного регулирования, развитие саморегулирования, внедре-

¹³ Подробнее о нововведениях Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации см. в: Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.). М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 60–62.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)». Содержание данной Федеральной программы проанализировано в книге «Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.)».

ние управления и бюджетирования по результатам. В эти годы в Государственном университете – Высшей школе экономики (далее ГУ ВШЭ) был подготовлен ряд докладов, затрагивающих эту более широкую тематику и получивших большой общественный резонанс¹⁵. По заказу Минэкономразвития России были выполнены первые работы по выработке критериев и технологии определения избыточных и дублирующих функций, расчету бюджетной стоимости исполнения основных и вспомогательных функций государственных органов. Разрабатывались подходы к оптимизации исполнения государственных функций на основе реинжиниринга административно-управленческих процессов. Эти работы выполнялись относительно небольшой группой экспертов из Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, участвовавших одновременно в выполнении работ по программе реформирования государственной службы в части, подконтрольной Минэкономразвития.

При этом экспертная группа, работавшая с Минэкономразвития России, была единственной в рамках президентской программы, которая получила возможность апробировать новые подходы к государственному управлению не только на федеральном, но и на региональном уровне власти. Министерством были обозначены пилотные регионы – Красноярский край, Самарская область, Республика Чувашия и Саратовская область. Работа в этих регионах наглядно показала неразрывность вопросов государственной службы и организации деятельности государственных органов в целом. В частности, введение оплаты по результатам с очевидностью требовало изменения практики бюджетирования, внедрения системы оценки деятельности органов власти и их подразделений. Однако эти вопросы, строго говоря, выходили за рамки повестки дня утвержденной Программы. Возникли сложности с вовлечением регионов, поскольку данная Программа финансировалась из федерального бюджета и формально должна была распространяться лишь на федеральные органы исполнительной власти.

¹⁵ Один из докладов в сентябре 2002 г. был посвящен повестке дня будущей административной реформы – «Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм», другой доклад – «Оплата труда российских федеральных государственных гражданских служащих» (сентябрь 2003 г.) рассматривал вопросы результативной оплаты труда на государственной службе.

В то же время комплексный взгляд на проблему на уровне регионов, где в силу компактности администраций взаимозависимость решений особенно очевидна, показал невозможность радикального улучшения качества государственного управления лишь за счет развития законодательства и механизмов государственной службы.

В 2003–2004 гг. произошла сегментация позиций министерств, отвечавших за реформирование государственного управления, и экспертного сообщества, занимавшегося этими вопросам. Те эксперты, которые в большей степени работали с Минэкономразвития, стали больше внимания уделять проблематике результативности деятельности и стимулированию государственных служащих, архитектуре исполнительной власти, анализу государственных функций, бюджетированию и управлению по результатам. Другая часть экспертов, более тесно взаимодействующих с Минтрудом России и с Администрацией Президента, сосредоточилась исключительно на государственной службе, включая вопросы конкурсного отбора, аттестации, квалификационного экзамена и присвоения классного чина, строения должностных регламентов, разрешения служебных споров и конфликта интересов, оплаты труда государственных служащих, государственных социальных гарантий, профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров. Эта группа экспертов, в состав которой входили представители ряда заинтересованных министерств и специалисты ведущих вузов (РАГС, МГУ, ВШЭ, АНХ, Финансовой академии, ГУУ и др.), была оформлена распоряжением Руководителя Администрации Президента Российской Федерации в экспертную группу при Межведомственной рабочей группе по реформированию государственной службы.

При этом Минфин России фактически отказался привлекать экспертов для реализации президентской программы, выполняя свои части программы (а точнее, участвуя в выполнении некоторых мероприятий программы) собственными силами, «в порядке служебной деятельности». Последнее обстоятельство привело к тому, что вопросы финансирования государственной службы, оплаты и стимулирования чиновников были решены традиционным способом, а эксперты по вопросам бюджета и бюджетного процесса оказались оторванными от тематики реформирования государственной службы как института.

С начала 2003 г. при активном участии Минэкономразвития началась разработка концепции административной реформы, в кото-

рой преобладали сюжеты оптимизации функций и структуры федеральных органов исполнительной власти, их взаимодействия друг с другом и с гражданским обществом. Тематика концепции административной реформы была специально заужена, чтобы избежать пересечения с уже действующей президентской программой реформирования государственной службы и вероятных в этом случае межведомственных конфликтов.

Этап реализации планов реформирования, во время которого произошло разделение административной реформы и реформы государственной службы, начался с конца 2003 г. Осенью 2003 г. началась работа по анализу и сокращению избыточных государственных функций. С начала 2004 г. разрабатывалась новая структура органов исполнительной власти. В 2005 г. на федеральном и региональном уровнях органы исполнительной власти приступили к реинжинирингу административных процессов с целью их оптимизации и сокращения административных издержек для граждан и бизнеса.

В 2004 г. в Правительстве начались интенсивные работы по внедрению инструментов управления по результатам. Федеральные органы исполнительной власти (субъекты бюджетного планирования) стали разрабатывать доклады о результатах и основных направлениях деятельности. Активизировалась реформа федерального бюджета и бюджетного процесса, затрагивающая вопросы определения приоритетов, бюджетной классификации, внедрения трехлетнего бюджета.

Все эти сложные новации в государственном управлении требовали тщательной проработки законодательных и методических оснований, и, далеко не в последнюю очередь, кадрового обеспечения, что во многом зависело от успехов реформирования государственной службы в рамках реализации утвержденной в 2002 г. президентской программы, а также принятых Федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁶ и «О государственной гражданской службе»¹⁷.

¹⁶ Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

¹⁷ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

По мере развития и углубления реформ шла неизбежная специализация экспертных коллективов, что наряду с ведомственной разобщенностью привело к потере комплексного видения проблем государственного управления, а также породило напряжение в их координации¹⁸.

Достаточно яркой иллюстрацией недостаточной координации реформ стала реализация Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Этот указ был реализован в режиме шоковой терапии. Решительные действия по формированию новых типов органов исполнительной власти и разделение их функций в качестве побочного эффекта дали заметное снижение «организационного капитала» (дееспособности органов власти), включая человеческий капитал. Аппарат многих министерств был выведен «за штат». Состояние неопределенности привело к оттоку наиболее мобильных и конкурентоспособных кадров, а среди оставшихся на государственной службе велика оказалась доля тех, кто в силу ряда причин (возраст, привычка, некомпетентность, проч.) не пытался предъявлять более высокие требования к работодателю и не искал иного места работы. Отток кадров усиливался техническими сбоями, например, такими, как задержки с выплатой заработной платы из-за временного отсутствия в уже утвержденном бюджете статей расходов на содержание вновь образованных органов.

Эффект указа хорошо иллюстрирует динамика численности государственных гражданских служащих, напоминая движение маятника — с 1250 тыс. человек на 1 января 2003 г. до 984,8 тыс. человек на 1 января 2005 г., и снова до 1462 тыс. человек на 1 января 2006 г.¹⁹

Возникшее с 2004 г. разделение реформ привело в дальнейшем к разделению их содержательных траекторий, возникновению проблем

¹⁸ Как указывал А.В. Оболонский уже в 2005 г., «в целом позитивная административная реформа, к сожалению, на определенное время сместила приоритеты и даже отчасти парализовала аппарат и блокировала изменения в нем» (Оболонский А.В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // *Общественные науки и современность*. 2005. № 6. С. 67).

¹⁹ Детализированный анализ статистических данных см. в: Barabashev A., Straussman J. *Russian Public Service and its Reform in Comparative Perspective* // *Public Administration Review*. 2007. No. 3–4. P. 374.

их взаимодействия²⁰. Среди наиболее значимых проблем можно выделить следующие:

- Отсутствие унификации организационных механизмов проведения реформ. Суть данной проблемы заключается в том, что организации проведения административной реформы и реформы государственной службы сильно различаются как по ответственным исполнителям (комиссиям, рабочим группам, органам власти), так и по механизмам реализации реформ.
- Несогласованность оптимизации административных процессов в рамках административной реформы (внедрение административных регламентов и стандартов государственных услуг) при сохранении традиционного порядка планирования численности и расходов на содержание государственных органов.
- Внедрение технологий управления по результатам в органах исполнительной власти (направление административной и бюджетной реформ) без его доведения до уровня оценки и стимулирования результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих. Отсутствие законодательной и методической поддержки системы оплаты труда государственных гражданских служащих по результатам (performance pay), предусмотренной в законодательстве о государственной службе.

Внедрение инноваций, новых инструментов управления должно синхронизироваться с использованием остальных. Во всяком случае, инновации не должны формировать разнонаправленные импульсы для исполнительной власти. Зарубежный опыт показывает, что успешное внедрение инноваций в государственном управлении предполагает жесткую координацию и блокировку ведомственных интересов.

Необходимость координации очевидна на примере внедрения различных инструментов управления по результатам. Эти инструменты заявлены практически во всех сферах государственного и муниципального управления, но внедряются разными темпами и недостаточно согласованы между собой. Так, попытки внедрить стимулирующие системы вознаграждения служебной деятельности не корреспондируются с требованиями, установленными в административ-

²⁰ См. также: Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.). М.: ГУ ВШЭ, 2006. С. 16–17.

ных регламентах и стандартах государственных услуг, с оценками результативности деятельности органов исполнительной власти. Разрыв между внедрением технологий бюджетирования государственных органов по результатам и работой по регламентации их деятельности во многом обесценивает и то, и другое. Бюджетирование по результатам оказывается в немалой степени формальным, а стандарты услуг и регламенты функций либо намеренно нечеткие, чтобы быть пригодными чуть ли не при любых вариантах ресурсообеспеченности, либо включают нормы отложенного действия.

Необходимым условием разрешения существующих проблем является наличие политической воли, стремления высшего руководства последовательно продвигаться по пути модернизации исполнительной власти. Крайне важным моментом является также то, что цели реформ не могут быть достигнуты без участия и поддержки гражданского общества, привлечения на сторону реформ и консолидации всех заинтересованных групп.

1. Организационные механизмы проведения реформ

1.1. Организационные механизмы проведения административной реформы

В конце октября 2005 г. распоряжением Правительства России были одобрены Концепция проведения административной реформы²¹ и план ее мероприятий. Концепция учитывала опыт организации всех предыдущих аналогичных программ и была построена по программному принципу. Она устанавливала три цели — повышение качества и доступности государственных услуг, исключение избыточного государственного регулирования и вмешательства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

²¹ В распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации на 2005–2008 гг.» в 2008 г. были внесены изменения (распоряжения Правительства РФ от 09 февраля 2008 г. № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221), скорректировавшие ее приоритеты и продлившие действие до 2010 г.

Были установлены целевые показатели реализации Концепции. Во-первых, уровень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг. К 2008 г. предполагалось довести его до 50%, а к 2010 г. — до 70%.

Вторым индикатором был выбран уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров. Его величина к 2008 г. должна была понизиться до 5% в общей выручке предприятий, а к 2010 г. — до 3%.

В-третьих, в целевые показатели были включены компоненты индекса GRICS, рассчитываемого Всемирным банком. К 2008 г. предполагалось достичь значения показателя эффективности государственного управления (Government Effectiveness) 55 единиц, эффективности государственного регулирования (Regulatory Quality) — 60 единиц, а в 2010 г. — не ниже 70 единиц по каждому из показателей.

Попытка установить целевые показатели в программе институциональных реформ была новой для российской практики. Однако, как видно теперь, не вполне удачной, но не потому, что ни один из этих показателей до сих пор не достигнут, а из-за формального подхода и методической неготовности. Для первого и второго показателей информационной и методической базы на момент одобрения концепции и до сих пор не создано. В самой концепции связь между целевыми показателями и мероприятиями не была убедительно проработана. Таким образом, использование целевых показателей носило формальный характер, во многом имитируя программно-целевой подход. Тем не менее уже это было шагом вперед, попыткой освоения новых методов проведения институциональных реформ.

Координатором проектов по административной реформе было назначено Министерство экономики России. Оно выполняло и продолжает выполнять функции методического, экспертного и организационного центра в данной области. Его работу в этой сфере контролирует Правительственная комиссия по проведению административной реформы, возглавляемая вице-премьером, руководителем аппарата Правительства.

Такая организация отличается от организации Президентской Программы реформирования государственной службы, в которой у одного куратора (Администрация Президента России) было несколько ведомств-исполнителей, конкурировавших между собой за бюд-

жетные средства и имевших разные взгляды на цели и задачи реформирования.

Финансирование основных направлений административной реформы проводилось на основе конкурса проектов, подготовленных в инициативном порядке федеральными ведомствами и администрациями субъектов РФ в рамках тематики, предложенной Минэкономразвития и утвержденной Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Ведомственные и региональные проекты направляются на предварительную экспертизу в Министерство экономики. При этом само Министерство экономики непосредственно эти проекты не финансирует. Оно передает средства тем ведомствам, которые предложили лучшие проекты и признаны Правительственной комиссией победителями конкурса с учетом предварительной экспертизы в Минэкономразвития. Ведомства-победители, получив бюджетные средства, при необходимости привлекают для исполнения проектов внешних экспертов и консультантов. В рамках бюджета Министерства экономики имеется лишь часть средств для финансирования научных исследований по методическим вопросам административной реформы и организации мониторинга ее результатов.

С 2006 по 2008 г. была оказана поддержка проектам 33 федеральных органов исполнительной власти и 59 субъектов Российской Федерации. При этом год от года популярность данных конкурсов возрастала. В 2006 г. из федерального бюджета поддержаны проекты по тематике административной реформы в 19 федеральных органах исполнительной власти и 29 субъектах Российской Федерации, в 2007 г. — в 19 и 46, в 2008 г. — в 21 и 48 соответственно. В целях стимулирования качественного и своевременного исполнения проектов до 40% средств, выделяемых победителю конкурса, могло быть направлено на премирование тех государственных служащих, которые принимают непосредственное участие в их реализации.

Такой подход позволяет реализовать модель «деньги за реформы», ориентирует органы исполнительной власти на практическое внедрение новых механизмов, повышение качества организации своей работы. Для сравнения, в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы была реализована более традиционная и менее эффективная модель — финансировалась лишь разработка проектов законодательных актов и методик, а не их внедрение.

Организационная модель административной реформы оказалась достаточно гибкой в управлении тематикой проектов. Приоритетные направления проектов, которым оказывается поддержка, уточняются в зависимости от достигнутых результатов и возникающих задач. Так, в 2006 г. приоритетной была разработка административных регламентов, в 2007 г. — подготовка антикоррупционных программ и административных регламентов, в 2008 г. — создание многофункциональных центров (МФЦ) на уровне субъектов РФ и разработка ведомственных целевых программ федеральных органов исполнительной власти по комплексному повышению качества исполнения государственных функций и предоставлению государственных услуг, в 2009 г. — МФЦ и регламенты, охватывающие проблемы межведомственных взаимодействий. Тематические приоритеты очередного года определяются Правительственной комиссией по предложению Министерства экономики.

Особенностью административной реформы является вовлеченность в нее институтов гражданского общества. Это вовлечение реализуется не только в форме участия экспертов. В 2006 г. на основе совместных решений Правительственной комиссии по проведению административной реформы, Совета Общественной палаты Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека была создана Объединенная рабочая группа (ОРГ) по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. Ее задача состояла в поиске форм участия институтов гражданского общества в реализации административной реформы, например, в обсуждении принимаемых в ходе административной реформы решений с позиции прав человека, проведении общественного мониторинга, разработке рекомендаций и модельных правовых актов. Однако каких-либо ощутимых результатов ОРГ не дала, что лишний раз показало состояние институтов гражданского общества в России. Большинство участников ОРГ не определили степень своего участия в административной реформе.

На начальном этапе административной реформы высокую заинтересованность в ее реализации демонстрировали Общероссийская организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская организация бизнеса «Деловая Россия». Как и в слу-

чае с ОРГ, по мере уменьшения шансов на получение государственных заказов по данной тематике эти организации снижали свою активность и участие.

Важным условием эффективности институциональных реформ является их адекватное ресурсное обеспечение. Реформы не бывают бесплатными. По всей видимости, для каждого типа институциональной реформы существует свой минимальный бюджет, ниже которого начинать реформирование просто бессмысленно, поскольку это приведет лишь к имитации деятельности и дискредитации реформаторов.

При отсутствии или серьезных ограничениях в финансировании значительная часть наиболее радикальных предложений исключается из проектов и мероприятий реформ, так как является слишком затратной.

С точки зрения ресурсного обеспечения административная реформа оказалась одной из самых «бедных» из всех проводимых институциональных реформ в области государственного управления. Средний размер выделяемой поддержки в расчете на один орган власти (администрацию региона или федеральный орган) в период до 2009 г. составлял по отдельным проектам реформирования в общественном секторе:

комплексный проект реформирования образования — 150 млн руб.;

пилотный проект реформирования здравоохранения — 190 млн руб.;

программа реформирования региональных финансов — 100–120 млн руб.;

эксперимент по внедрению бюджетирования ориентированного на результат — не менее 100 млн руб.;

проект по тематике административной реформы в субъекте РФ — 25 млн руб.;

проект по тематике административной реформы в федеральном органе — 7–8 млн руб.

Столь значительное различие объемов финансовой поддержки сигнализирует потенциальным участникам программы о приоритетности, политической значимости тех или иных направлений реформирования и формирует к ним соответствующее отношение. Чем выше относительная стоимость проекта, тем важнее данное направление реформы.

В то же время чем ниже бюджет и выше сложность реформы, тем более мягкие требования могут быть предъявлены к ее потенциальным участникам. Так, в случае административной реформы пришлось отказываться от требования софинансирования проектов административной реформы, хотя это было важным условием повышения ответственности за взятые обязательства. В результате не только уровень ответственности оказался пониженным, но и задачи реформирования были сформулированы не столь строго.

С точки зрения организации еще одной слабой стороной административной реформы стало отсутствие практики многолетних контрактов. Бюджет административной реформы ежегодно определялся решением Правительства в рамках средств, зарезервированных на государственное управление. Соответственно проекты, необходимые для достижения целей административной реформы, ограничивались одним годом, хотя очевидно, что содержание и сложность институциональных преобразований не соответствуют годовому режиму финансирования.

Эффективность использования бюджета административной реформы снижалась также в результате его распыления между большим числом участников и тематик. Это было вызвано стремлением Министерства экономики (ответственного органа) максимально расширить круг заинтересованных в реформе ведомств и администраций, создать более широкий круг ее поддержки. Однако на деле многочисленные участники готовы были отказаться от недостаточно весомых бюджетных ассигнований, обремененных неадекватными, на их взгляд, требованиями и условиями.

Крайне остро стоит вопрос экспертного и кадрового обеспечения административной реформы. Наблюдается отставание уровня квалификации государственных и муниципальных служащих от уровня задач, которые они должны решать в целях оптимизации административно-управленческих процедур, повышения качества государственных и муниципальных услуг. В то же время программы повышения квалификации были развернуты в крайне ограниченном объеме²².

²² В настоящее время по тематике административной реформы существует лишь программа повышения квалификации Государственного университета — Высшей школы экономики, подготовленная и реализуемая по заказу Минэкономики России, в том числе в виде дистанционного курса.

Аналогичным образом складывалась ситуация с экспертной поддержкой. Экспертное сообщество, способное профессионально участвовать в реформе, не расширилось за годы ее проведения, поскольку спрос со стороны органов власти на соответствующие консультационные услуги узок и нестабилен. Институты гражданского общества, роль которых высока в проведении независимой экспертизы предлагаемых решений, не всегда демонстрировали готовность к конструктивному диалогу с властью из-за недостатка опыта и ресурсов.

1.2. Организационные механизмы проведения реформы государственной службы

Первые попытки создать организационные механизмы проведения реформы государственной службы восходят к началу 90-х годов, когда Роскадры (1991–1994 гг.) подготовили ряд предложений по организационным мерам (реорганизация кадровых служб и создание кадровых центров, формирование сети образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования в сфере государственного и муниципального управления, сохранение бывшей собственности высших партийных школ в ведении новых образовательных учреждений). Был создан Совет по кадровой политике при Президенте России (июнь 1993 г.), который не вел активной работы.

Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.) предполагалось создание при Президенте России Совета по государственной службе, состав которого должен был представлять различные ветви власти²³.

При подготовке Программы государственного строительства (1997 г.) предлагалось сформировать Комиссию по реализации административной реформы (в широком смысле, как совокупности ряда институциональных реформ в сфере государственного управления) и Генеральную дирекцию как орган оперативного управления реформой, в том числе и по ряду мероприятий реформирования государственной службы. Однако эти предложения не были реализованы.

²³ См. также Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г. № 1208 «О совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» и редакцию этого Указа от 6 февраля 1996 г. № 152.

Наконец, своеобразный организационный механизм выработки предложений по проведению реформы государственной службы был реализован в ЦСР (осень – зима 1999 г.). Была сформирована группа экспертов (в ее состав вошли представители ряда государственных органов), которым предложили работать на основе заданного технического задания, т.е., по сути, в рамках исполнения программного мероприятия²⁴. Можно сказать, что такой подход был предвестником программно-целевого подхода в сфере модернизации государственного управления, далее реализованного Федеральной президентской Программой реформирования государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.).

В рамках системы государственной службы сложилось три организационных механизма проведения реформы. Первый был реализован президентской федеральной программой 2003–2005 гг., продленной до 2007 г., в которой была предпринята попытка увязать все мероприятия по реформированию государственной службы по целям, задачам, срокам исполнения, по отвечающим за исполнение государственным органам, а также определить по каждому мероприятию адекватное финансирование.

На «верхнем уровне» этого организационного механизма осуществлялась координация исполнения мероприятий федеральной программы реформирования государственной службы. Она была возложена на Управление по вопросам государственной службы Президента России (с 2009 г. – Управление по вопросам государственной службы и кадров).

Функции координации предполагали участие Управления в разработке и принятии плана мероприятий программы на каждый год ее реализации, а также контроль за исполнением мероприятий. В рамках данной программы Управление курировало работу контрольной группы, анализировавшей качество исполнения мероприятий и внедрение разработанных предложений, готовило сводные ежегодные отчеты по достигнутым результатам, предоставляемые руководству Администрации и Президенту России²⁵, совместно с государствен-

²⁴ Подробнее см.: Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь мир, 2003. С. 179–210.

²⁵ Описание результатов за 2003 г. представлено в книге: Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.). М.: ГУ ВШЭ, 2006.

ными заказчиками разрабатывало проекты планов мероприятий на следующий год, уточняло финансирование мероприятий.

На «втором уровне» организационного механизма действовали федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за закрепленные за ними мероприятия в качестве государственных заказчиков мероприятий. Таких органов исполнительной власти по программе было пять: по государственной гражданской службе (Минтруд России, а с 2004 г. его правопреемник, Минздравсоцразвития России; Минэкономики России, Минфин России), по правоохранительной службе (МВД России), по военной службе (Минобороны России).

Планируемый объем финансирования по президентской федеральной программе на 2003–2005 гг. составлял порядка 540 млн руб. Однако часть средств не была израсходована. Пролонгированная на 2006–2007 гг. программа²⁶ получила финансирование около 94 млн руб.

Данный организационный механизм имеет ряд недостатков. Контроль качества исполнения мероприятий затруднен в силу того, что, как правило, основные эксперты, которые могли осуществлять такой контроль, сами задействованы в исполнении мероприятий. Отношения координатора (Администрации Президента РФ) и государственных заказчиков не урегулированы, государственные заказчики имели возможность проводить собственную политику, невзирая на пожелания координатора. Наконец, многие разработанные предложения «легли на полку», поскольку механизмы их внедрения не были разработаны, ответственность за доработку и внедрение на государственных заказчиков не была возложена.

С 2009 г. началась реализация второй федеральной программы развития и реформирования государственной службы²⁷, в которой во многом учтены результаты предшествующей программы: усилена функция контроля координатора программы (в частности, посредством более централизованного механизма разработки и принятия плана мероприятий программы), расширен и видоизменен

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 гг.».

²⁷ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г.

перечень государственных заказчиков, смещены акценты на мероприятия внедренческого характера, получили приоритет мероприятия организационно-методической направленности.

Второй организационный механизм реформирования государственной службы был представлен Советом по кадровой политике при Президенте России. Распоряжением Президента России № 436-рп от 15 августа 2001 г. в целях реализации положений, содержащихся в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, была организована Комиссия по вопросам реформирования государственной службы²⁸ под руководством премьер-министра, сформирована межведомственная рабочая группа (МРГ) по подготовке программы реформирования государственной службы по всем трем ее видам: гражданской, военной, правоохранительной. Эту рабочую группу возглавлял Д. Медведев, в те годы первый заместитель руководителя Администрации Президента.

Вслед за этим Распоряжением Руководителя Администрации Президента России А. Волошина № 1331 от 5 октября 2001 г. при МРГ была образована постоянно действующая экспертная группа по разработке проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе. Руководство деятельностью экспертной группы возложено на начальника Управления кадров Президента России В.Б. Осипова. В первом составе экспертной группы было 54 специалиста, представляющих федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации, ведущие университеты России. В свою очередь, в

²⁸ В состав комиссии по вопросам реформирования государственной службы в тот период входили: Касьянов М.М., Председатель Правительства РФ (председатель Комиссии); Медведев Д.А., первый заместитель Руководителя Администрации Президента (заместитель председателя Комиссии); Шувалов И.И., Руководитель Аппарата Правительства – министр Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии); Блохин А.В., Министр по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации; Брычева Л.И., начальник Главного государственно-правового управления Президента; Греф Г.О., министр экономического развития и торговли; Егоров В.К., президент-ректор Российской академии государственной службы при Президенте РФ; Кузьминов Я.И., ректор Государственного университета – Высшей школы экономики; Лукин В.П., заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания; Починок А.П., министр труда и социального развития; Рушайло В.Б., Секретарь Совета Безопасности.

экспертной группе было сформировано две подгруппы – по разработке федеральной программы и по разработке законодательства о государственной службе. Тем самым были введены элементы специализации экспертов в составе экспертной группы. Позднее была также образована и контрольная группа.

Указом Президента России № 910 от 16 июля 2004 г. образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления. Прежняя Комиссия вошла в ее состав. При новой Комиссии были организованы три МРГ, включая МРГ по вопросам государственной службы. Состав экспертной группы был значительно изменен (введено 28 новых экспертов, общее количество экспертов изменилось с 54 до 51 человека). Таким образом, формально, через изменение Комиссии, координация реформ была соблюдена²⁹. Однако в действительности экспертные группы разных МРГ начали работать в автономном режиме, а Комиссия не могла компенсировать тенденций автономизации реформ в силу спорадичности своих заседаний. Более того, описанный выше организационный механизм административной реформы становился все более автономным от организационного механизма реформирования государственной службы с использованием МРГ. Центр управления административной реформой переместился из Администрации Президента России в Аппарат Правительства.

На уровне субъектов Российской Федерации реализуются схемы организации реформы государственной службы субъектов Российской Федерации, в основном повторяющие федеральную схему. Чаше всего при Правительствах (Администрациях) субъектов создаются комиссии, межведомственные группы, формируются программы реформирования, финансируемые из бюджетов субъектов Российской Федерации. Значительную роль в этом процессе играют созданные в субъектах органы по управлению государственной гражданской службой субъектов, либо Советы по управлению государственной

²⁹ Порядок рассмотрения проектов нормативных правовых актов на заседаниях Комиссии и совещаниях образованных при ней Межведомственных рабочих групп (МРГ), регулирующий технологические вопросы координации реформ, был утвержден Руководителем Администрации Президента России Д.А. Медведевым 15 ноября 2004 г. (№ А4-17344).

службой, иногда – министерства (департаменты), кадровые или иные подразделения Администраций.

Заключая рассмотрение организационных механизмов административной реформы и реформы государственной службы, необходимо отметить их недостаточную согласованность.

Во-первых, реформы имеют разные центры ответственности (Администрацию Президента России в случае государственной службы и Аппарат Правительства по административной реформе).

Во-вторых, по вопросам рассматриваемых реформ нет регулярного взаимодействия экспертных сообществ. За редким исключением, эксперты действуют, не контактируя друг с другом. Это является следствием недостатков взаимодействия отвечающих за реформы государственных органов.

В-третьих, нет тематической, организационной и временной синхронизации реализации обеих реформ. Это особенно ярко проявилось после начала административной реформы в марте 2004 г., когда реструктуризация органов исполнительной власти привела к трехмесячному коллапсу деятельности аппаратов реформируемых федеральных органов исполнительной власти. Изменение в структуре государственных органов не было скоординировано с созданием новых механизмов (предполагаемых реформой государственной службы) по использованию кадров этих органов, включая аттестацию кадров, повышение их квалификации, формирование кадрового резерва и т.д.

Дальнейшее проведение административной реформы и реформы государственной службы в России потребует организационной синхронизации обеих реформ и объединения экспертного сообщества.

1.3. Акторы реформ

Программы реформирования государственного управления затрагивают интересы большей части общества. Значительное число общественных групп принимает в них непосредственное или косвенное участие. Все эти общественные группы можно считать акторами реформ. Понятие акторов шире понятия агентов реформ как сил, заинтересованных в их успехе. Акторы – это и те группы, которые противодействуют реформам или, испытывая последствия их

реализации, изменяют свое экономическое и социальное поведение (сокращают бизнес-активность, меняют профессию и проч.). Анализ акторов позволяет изучить динамический баланс общественных сил, влияющих на конечные результаты реформ.

Можно выделить три категории акторов реформ. Во-первых, это различные группы *гражданского общества*, заинтересованные в эффективности исполнительной власти. Эти группы характеризуются разной активностью, но, как правило, достаточно пассивны в силу недостатка компетенций, ресурсов, ограниченного доступа к политическим силам, принимающим решения. Несмотря на в целом низкую активность гражданского общества, в вопросе модернизации исполнительной власти его участие имеет решающее значение, поскольку именно оно может придать ей необратимый характер.

Бизнес как наиболее активная часть гражданского общества по отношению к реформам крайне неоднороден, поскольку заинтересован прежде всего в лоббировании своих коммерческих интересов, сильно различающихся для крупного, среднего и малого бизнеса. Так, крупные бизнес-структуры тесно связаны с государственным аппаратом и в радикальной модернизации власти не нуждаются, возникающие проблемы они решают за счет установления «прямых отношений» с чиновниками. Против реформ выступает криминальная часть бизнеса, интегрированная в схемы коррупционных взаимоотношений.

В наибольшей степени в реформах заинтересован малый и средний бизнес. Однако его потенциал в данной сфере невелик из-за недостаточной координации, разобщенности, недоступности «административного ресурса».

Кроме того, у представителей малого и среднего бизнеса нет уверенности в результатах реформ, поскольку до сих пор они никак не сказались на величине его доходов (объем разного рода посреднических услуг не уменьшается, наиболее заметные административные барьеры сохраняются).

Еще одна группа – организации и работники бюджетной сферы – имеют двойственное отношение к реформам. С одной стороны, они чувствуют свою ущербность по уровню финансирования и оплаты труда в сравнении с частным сектором, и поэтому поддерживают реформы, надеясь на справедливое выравнивание условий труда. Но, с другой стороны, они не заинтересованы в строгом контроле результатов своей деятельности, поскольку внедрение нового порядка

(управления, бюджетирования и оплаты по результатам) может означать для них сокращение пусть и не высоких, но стабильных и гарантированных нелегальных доходов, повышение подконтрольности деятельности.

Во-вторых, акторами реформ являются *сами государственные служащие* (аппарат) и *политическое руководство*.

Высшее политическое руководство России, как представляется, поддерживает проведение административной реформы и реформы государственной службы, и это проявляется как в политических заявлениях, так и в постоянных действиях по продвижению реформ. Мотивами такого выбора является понимание того факта, что ни цели модернизации экономики и общества, ни укрепление международных позиций России, повышение конкурентоспособности страны не могут быть достигнуты при существующей слабости, неэффективности российских государственных институтов, прежде всего в системе исполнительной власти.

Среди сторонников реформы есть и государственные служащие, представляющие все категории и группы должностей. Мотивы у них значительно варьируются, от идейных, идеологических, до вполне прагматических расчетов, например, связанных с профессиональным карьерным ростом. Нельзя сказать, что какие-либо группы или категории должностей государственной службы более привержены реформам, чем другие. Здесь многое зависит от широкого спектра значительно различающихся индивидуальных обстоятельств. Это означает, что в государственном аппарате нет единой базы поддержки реформ.

Противники реформ из числа государственных служащих руководствуются не только идейными мотивами целесообразности сохранения аппаратного стиля принятия решений, «ручного» управления), но и в значительной степени прагматическими мотивами (боязнь потерять работу вследствие обнаружения их непрофессионализма, что подразумевается введением в действие merit system). Таким образом, аппаратные противники, как и сторонники реформ, также разнородны по своим интересам и целям. Поэтому политическая воля может сдвинуть и консолидировать аппарат как в сторону поддержки реформ, так и (неумелыми действиями, либо переходом на политическую линию отказа от реформ) в сторону противодействия реформам.

В-третьих, среди заинтересованных участников программ реформирования нужно выделить *зарубежные национальные и международные организации*, концентрирующие в себе международный опыт, пропагандирующие политику стран-доноров и международных организаций. Они заинтересованы в распространении своих управленческих стандартов в России, поскольку убеждены в их эффективности, универсальности и положительном влиянии на развитие демократии. Эти управленческие стандарты одновременно являются инструментами политического влияния.

Кроме того, внедрение унифицированных стандартов управления в других странах делает их более открытыми и узнаваемыми для международного бизнеса и других форм сотрудничества.

Зарубежные акторы оказали значительную поддержку российским реформаторам на этапе разработки проектов программ и концепций реформирования исполнительной власти. Ссылки на успешный международный опыт всегда были и остаются значимыми аргументами в пользу реформ.

Зарубежные доноры дали возможность российским экспертам ознакомиться с инструментами нового государственного управления. Программы технической помощи в сфере государственного строительства были действительно техническими в том смысле, что фокусировались на методических, инструментальных, аналитических вопросах. Многие из используемых в настоящее время в России инструментов управления создавались на основе изучения зарубежных образцов. Это, например, относится к Докладам о результатах и основных направлениях деятельности, к методикам функционального анализа, особым условиям оплаты труда государственных служащих, государственному заданию как форме бюджетирования по результатам и многим другим инструментам.

Одним из наиболее эффективных направлений деятельности зарубежных организаций стала поддержка горизонтальных контактов между государственными служащими разных стран в виде ознакомительных поездок. Прямой обмен опытом между государственными служащими в этом случае способствовал более глубокому и многогранному пониманию ситуации, а возможность участвовать в таких программах играла заметную стимулирующую роль.

Наконец, в ходе реализации некоторых проектов были налажены профессиональные связи, которые сохраняются до сих пор, а в ряде

случаев самостоятельно развиваются в академической или образовательной областях.

В настоящее время, по прошествии нескольких лет реформирования, интерес к сотрудничеству с зарубежными организациями в области государственного управления со стороны российских государственных служащих и экспертов сохранился, но претерпел качественные изменения. Этот интерес сместился от поиска и обсуждения общих принципов и подходов к более конкретной тематике, обмену опытом решения схожих задач, анализу практики применения конкретных инструментов управления с акцентом на технические детали, прямые и побочные эффекты, организационные и финансовые условия. Российские специалисты заинтересованы не только в изучении зарубежного, но и в передаче своего опыта иностранным коллегам.

С течением времени проявились и недостатки сложившейся практики предоставления международной технической помощи. К их числу можно отнести тот факт, что со стороны международных доноров во многих случаях экспертами работали специалисты, которые не всегда хотели осваивать российскую практику и учитывать менталитет, реальную загрузку российских чиновников, их приоритеты. Зачастую предлагалось разрабатывать тематику либо далекую от практических потребностей, либо для которой в России еще не созданы необходимые условия. По всей видимости, уже на протяжении нескольких лет «международная техническая помощь» в сфере государственного управления потеряла какой-либо смысл и речь должна идти о межведомственном и экспертном сотрудничестве, совместной разработке актуальных вопросов.

Вывод из анализа перечисленных выше акторов реформ состоит в том, что существует неустойчивый баланс сил. Это влечет за собой нестабильность в поддержке реформирования, возможность торможения реформ или их продолжения в зависимости от привходящих, зачастую случайных, политических, экономических и социальных обстоятельств. Одним из следствий, например, финансового кризиса могло стать замедление и даже прекращение реформ в области государственного управления, причем не только из-за понятного сокращения финансирования бюджетных программ, но прежде всего из-за желания пройти этот неприятный период в режиме «ручного управления», мобилизационной модели, усиленной властной «вер-

тикали». Однако политические решения в конце 2009 г. заставили более активно заниматься административной реформой (имеются в виду обязательства по внедрению электронных государственных услуг), а также повышением эффективности бюджетных расходов.

2. Функциональная оптимизация и создание новой структуры федеральных органов исполнительной власти.

Формирование структуры государственной службы и системы управления государственной службой

2.1. Оптимизация функций и структуры исполнительной власти

Необходимость пересмотра функционала исполнительной власти в рамках административной реформы была вызвана тем, что государственные органы сохранили часть полномочий, свойственных советской (плановой) системе управления. В новой рыночной экономике эти полномочия оказались избыточными, их применение не только не давало общественно полезных результатов, но становилось преградой для развития бизнеса, могло быть и было использовано для получения коррупционных доходов.

Наряду с сокращением избыточных функций необходимо перераспределить сохраняющиеся полномочия (функции) между ведомствами таким образом, чтобы избежать конфликта интересов. Этот конфликт возникал в связи с тем, что функции по определению политики, ее реализации и контролю исполнения были сосредоточены в одних и тех же органах власти. Это не позволяло дать объективную оценку их деятельности, затрудняло управление и контроль. Именно поэтому идеи инвентаризации и сокращения (отбора необходимых) функций, перестройки структуры исполнительной власти не встретили консолидированного сопротивления высшей бюрократии.

О необходимости оптимизации государственных функций говорилось в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 и 2004 г. Отмечалось несоответствие объема полномочий государственного аппарата качеству власти. Указывалось на то, что административная реформа должна способствовать созданию государства, адекватного потребностям гражданского общества и целям, стоящим перед страной.

Приоритетные направления административной реформы, определенные Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»³⁰, предполагали:

- ограничение вмешательства государства в деятельность предпринимателей;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В июле 2003 г. Постановлением Правительства Российской Федерации³¹ для координации административной реформы была образована Правительственная комиссия. Ее работа (под руководством Б.С. Алешина) вполне логично началась с проведения инвентаризации и анализа функций федеральных органов исполнительной власти в целях отбраковки избыточных и дублирующих друг друга функций. Масштаб работы потребовал создания при Правительственной комиссии нескольких рабочих групп и привлечения большого числа экспертов из научных учреждений, бизнеса и общественных организаций.

Впервые в России был составлен перечень всех функций федеральных органов исполнительной власти, разработаны критерии их оценки на избыточность и необходимость. В качестве таких критериев выступали отсутствие при исполнении функции ограничений конституционных прав и свобод, соответствие функции органа власти целям и задачам государственной политики в сфере его ведения, наличие оснований исполнения функции в федеральных законах.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.».

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

Проводилась оценка уровня материально-технических и финансовых затрат государства на исполнение функций.

Особенность функционального анализа, реализованного Правительственной комиссией, состояла в том, что каждый федеральный орган власти должен был доказывать необходимость своих функций (полномочий), их соответствие установленным критериям. Действовала своеобразная «презумпция виновности», согласно которой практически все функции «подозревались» в расширительной трактовке законодательства в пользу бюрократии. Государственный орган должен был представить убедительные доказательства того, что конкретная функция не может быть выполнена на основе саморегулирования или аутсорсинга.

Всего в 2003–2004 гг. были проанализированы 5634 функции, из них признаны избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения масштабов реализации – 868.

Методики и технология анализа функций учитывали международный опыт, накопленный в данной области. В этой части методическую помощь оказала группа Всемирного банка, обобщившая международную практику функционального анализа. Предложения группы были использованы Министерством экономики России и опубликованы для более широкого использования, прежде всего на уровне регионов³².

Результаты функционального анализа были учтены при формировании новой структуры государственных органов и определении их специализации. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³³ были выделены следующие типы функций:

- по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

³² Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М.: Алекс, 2005.

³³ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти³⁴. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства. Функции по контролю и надзору — на федеральные службы. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства. Устанавливалось, что министерства осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, правда, без уточнения, в чем конкретно координация и контроль будут состоять. Предполагалось, что созданная «трехуровневая» модель позволит обеспечить специализацию деятельности, исключит конфликт интересов при исполнении в одном органе разных типов функций. Эти надежды «трехуровневая» организационная система в значительной степени оправдала, что подтверждается ее сохранением с некоторыми модификациями до настоящего времени. Обновленная структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, базируется в основном на ранее принятой функциональной структуре, хотя однозначной привязки типов функций к типам органов уже не наблюдается.

Эффективность работы специализированной по типам функций федеральной структуры исполнительной власти критически зависит от качества межведомственного взаимодействия. Интенсивность межведомственных согласований усилилась. В то же время культура и технологии межведомственного взаимодействия не могли быть модернизированы в короткий срок. Это привело к дезорганизации в период после формирования новых федеральных органов власти весной 2004 г.

Новые правила взаимодействия были установлены лишь в конце января 2005 г.³⁵ Они, в частности, определяли полномочия и механизмы осуществления министерством координации и контроля подведомственных ему агентств и служб (утверждение планов деятель-

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

ности и отчетов об их исполнении, назначение и освобождение от должности заместителей руководителей агентства и служб, премирование руководителей, утверждение регламентов исполнения подведомственными органами их функций и проч.).

Для большей унификации внутренних административных процедур был введен Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти³⁶. В нем установлены полномочия руководителей органа власти и его подразделений, порядок исполнения поручений, взаимодействия органа власти с законодательной и судебной властью. Дана типовая схема планирования деятельности, отражены принципы организации работы с территориальными органами и обращениями граждан.

Введенные правила функционирования и взаимодействия органов власти, безусловно, не исключили всех межведомственных проблем, но в некоторой степени унифицировали процедуры и сократили поле неопределенности в бюрократических процессах.

Процедура глобальной оптимизации функционала федеральной исполнительной власти была проведена один раз, хотя для предотвращения появления новых избыточных функций это необходимо делать периодически, поскольку бюрократия «склонна к размножению». Мониторинг административных регламентов, выполненный ГУ ВШЭ в 2008–2009 гг. показал, что после некоторого сокращения в 2003–2004 гг. количество функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось. Однако на данный момент точное число функций не известно³⁷.

Состав полномочий некоторых федеральных органов исполнительной власти менялся до 16 раз. Принятая в 2004 г. система распределения полномочий по типам органов оказалась нарушенной.

Задача по сокращению функций вновь была поставлена в 2009 г. в связи с обсуждением проблемы снижения бюджетных расходов. Осенью 2009 г. при Правительственной комиссии по проведению административной реформы была создана рабочая группа по оптимизации функций органов исполнительной власти во главе с И.Ю. Ар-

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

³⁷ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М.: ГУ ВШЭ, 2009.

темьевым (руководитель федеральной антимонопольной службы России), в задачи которой входило проведение постоянного мониторинга государственных функций и подготовка предложений по их сокращению. Кроме того, данная группа стала заниматься и анализом целесообразности участия различных учреждений и предприятий в исполнении государственных функций и оказании государственных услуг. Результаты этой работы можно ожидать не ранее 2010 г.

2.2. Подводная часть «айсберга» – подведомственные организации

Сокращая функции органов власти до необходимых размеров, нельзя обойти вниманием подведомственные предприятия и учреждения. Таких организаций с советских времен сохранилось огромное множество. Не имея четких задач деятельности, они требуют постоянных бюджетных ассигнований на свое существование. Находясь в состоянии «подведомственности» и обладая значительным имуществом, они представляют большой интерес для бюрократического аппарата. Так, часть функций органов власти конструировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций, находящихся под прямым контролем бюрократии. Все это создает дополнительные источники бюрократической ренты и ложится тяжелым бременем на федеральный бюджет, отдельные категории граждан и бизнеса. Подведомственные организации не заинтересованы в эффективном использовании ресурсов, но в то же время государство несет по их обязательствам субсидиарную ответственность.

Правительство России в октябре 2004 г. приняло порядок сокращения сети организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. На основе анализа данных ведомственной и налоговой отчетности, реестра федерального имущества Правительственной комиссией по проведению административной реформы было выделено четыре группы подведомственных предприятий и учреждений.

К первой группе относились те, которые целесообразно сохранить (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага). Управление этими организациями передавалось из министерств профильным

агентствам и Росимуществу России (двойственная подчиненность, так называемый принцип «двух ключей»).

Вторую группу составили организации и предприятия, передаваемые на уровень субъектов РФ в соответствии с законодательством о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. В эту группу попали главным образом учреждения здравоохранения, образования, культуры.

Предприятия, вошедшие в третью группу, подлежали приватизации или ликвидации. Оснований для их сохранения в прежнем статусе не нашлось. Среди таких организаций попадались и вполне экзотические — яхт- и конноспортивные клубы, гостиницы.

Наконец, четвертая группа состояла из организаций, обслуживающих органы власти, в том числе предоставляющих услуги государственным служащим в рамках их социального пакета (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

Впервые в постсоветский период была изучена деятельность более 25 тыс. организаций, подведомственных федеральным органам власти. Из них треть была предложена к ликвидации, реорганизации или приватизации. Однако эти решения не были выполнены. Контроль исполнения решений не осуществлялся, равно как и мониторинг подведомственных предприятий, и в настоящий момент невозможно оценить их состояние.

В 2007 г. Министерством экономики был проведен анализ платных услуг подведомственных организаций. В результате был оценен рынок услуг, оказываемых государственными учреждениями, подведомственными главным образом контрольно-надзорным органам. Его величина в 2007 г. составляла около 1,5 трлн руб. Эти услуги в основном касаются проведения разного рода предлицензионных и иных экспертиз, консультирования и т.п.

По итогам анализа был подготовлен проект постановления правительства, утверждающий закрытый перечень платных государственных услуг, за оказание которых федеральные органы исполнительной власти, а также подведомственные им учреждения, вправе взимать плату с граждан и организаций. Однако на практике проблемы платности государственных услуг этим решением не была урегулирована.

Сохранился большой объем посреднических услуг, цены на которые определяются ведомственными актами, т.е. устанавливаются в интересах ведомств и подведомственных им организаций.

2.3. Формирование и динамика структуры государственной службы

Принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.) означало, что окончательно сложились законодательные рамки структуры социального института государственной службы как совокупности связей ее основных элементов (т.е. должностей) друг с другом и с внешней средой.

В соответствии с современным законодательством о государственной службе Российской Федерации, к структуре государственной службы относятся: категории и группы должностей; система классов чинов как существующий в России механизм иерархического выстраивания государственной службы; квалификационные требования к должностям; механизмы отбора на государственную службу и должностного роста (включая образовательные механизмы).

Основные структурные компоненты института государственной гражданской службы России таковы:

- Должности, устанавливаемые Конституцией России и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, а также должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов России для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов России (так называемые государственные должности, по смыслу примерно соответствующие международным понятиям «выборных должностей» и «должностей политических назначенцев») к государственной службе не относятся. К государственной гражданской службе относятся должности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц на государственных должностях. В отличие от многих стран, в России учителя, врачи, работники почт и т.д. не являются гражданскими служащими, поскольку не участвуют непосредственно в государственном управлении.

- Существуют четыре категории должностей государственной службы: «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».
- В составе категорий должностей существуют группы должностей. Общий перечень групп должностей, от старших к младшим, состоит из пяти групп — высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. При этом в категории «обеспечивающие специалисты» нет высшей группы должностей, в категории «специалисты» нет младшей группы, а в категориях «помощники (советники)» и «руководители» нет младшей и старшей групп должностей.
- Общие перечни должностей в государственных органах, включая их названия и соответствие категориям и группам, регулируются посредством реестров должностей³⁸.
- Иерархия должностей государственной гражданской службы и их соотношение с иерархиями должностей в правоохранительной и военной службе задаются через систему классов чинов, присваиваемых по итогам проведения квалификационного экзамена³⁹.
- Категории и группы должностей отличаются по предъявляемым к ним профессиональным квалификационным требованиям (профессиональным знаниям, умениям и навыкам — тем, что принято обозначать понятием «профессиональные компетенции»). Наиболее значительные квалификационные требования — наличие высшего профессионального образования — относятся к должностям категорий «руководители», «помощники (советники)», специалисты всех групп должностей и к главной и ведущей группам должностей категории «обеспечивающие специалисты». Наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению служебной деятельности, необходимо для старшей и младшей групп должностей категории «обеспечивающие

³⁸ Реестры должностей имеются на федеральном уровне (федеральные должности регулируются Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»), на уровне субъектов Российской Федерации. Предполагается создание Сводного реестра должностей государственной гражданской службы.

³⁹ См. также Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

специалисты». Кроме того, к квалификационным требованиям для всех категорий и групп должностей относится наличие стажа (опыта) работы по специальности и соответствующих навыков, причем к стажу работы относится не только время работы на государственной и муниципальной службе⁴⁰.

- Замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (прием на службу) осуществляется на основании открытого конкурса, который не проводится только в случаях замещения полномочий на определенный ограниченный срок (для руководителей и помощников (советников), нахождения гражданина в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе, для младшей группы должностей (где конкурс обеспечить трудно, часто бывает только один претендент на место, либо вообще нет желающих занять должность), либо в случае должностей, для которых необходим допуск к государственной тайне⁴¹.
- Соответствие государственного гражданского служащего замещаемой должности определяется на основании регулярной аттестации (не реже одного раза в три года)⁴². Присвоение очередного классного чина, соответствующего группе должностей (должностной рост), производится на основе результатов сдачи квалификационного экзамена⁴³.
- Существенным фактором должностного роста является получение государственным гражданским служащим дополнительно-

⁴⁰ Квалификационные требования к стажу работы федеральных государственных гражданских служащих уточнены в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы или иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».

⁴¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» конкретизирует процедуры проведения конкурса.

⁴² Механизмы аттестации, включая работу комиссий, введены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

⁴³ Механизмы проведения квалификационного экзамена определены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».

го профессионального образования⁴⁴, призванного выработать определенные профессиональные компетенции.

Не регулируются законодательно, но зависят от установленных правовых норм количественные и качественные характеристики состава государственной службы; конкурентоспособность должностей государственной службы в сравнении с сопоставимыми должностями иных профессиональных групп публичного сектора (спрос и предложение на рынке труда).

Эти динамические характеристики государственной службы хорошо показывают, какова в действительности ситуация с государственной гражданской службой: насколько эффективны принятые правовые нормы, в каком направлении развивается государственная гражданская служба, какое влияние на это развитие оказывает проведение других институциональных реформ, в частности административной реформы.

Изменения численности, возрастного состава, гендерных характеристик, уровня профессионализма (образование), оплаты труда государственной гражданской службы показывают, что эволюция государственной гражданской службы происходит противоречиво, с элементами как положительных, так и отрицательных изменений (табл. 1).

Таблица 1. Динамика изменений на государственной гражданской службе

Характеристики государственной гражданской службы	Направление происходящих изменений	Оценка изменений (положительные или отрицательные изменения)
Количественный состав	Сократился в 2004 г., сразу после начала административной реформы, и увеличивается с тех пор, превзойдя дореформенные показатели	Изменения отрицательные, поскольку предполагалось, что устранение дублирующих функций приведет к устойчивому сокращению аппарата
Возрастной состав	Процент в возрасте старше 40 лет на федеральном уровне по должностям категории руководителей постепенно уменьшается (по сравнению с 2005 г.)	Изменения положительные, поскольку тем самым происходит омолаживание госаппарата

⁴⁴ Виды программ дополнительного профессионального образования (ДПО) и требования к ДПО описаны в Указе Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Характеристики государственной гражданской службы	Направление происходящих изменений	Оценка изменений (положительные или отрицательные изменения)
Гендерный состав	Устойчиво держится в соотношении более 70% женщин / менее 30% мужчин ⁴⁵	Изменения нейтральные
Образовательный состав	Устойчиво около 70% имеет высшее профессиональное образование. Одновременно процент гражданских служащих с высшим профессиональным образованием в области специализаций государственного управления постепенно повышается	Изменения положительные, т.е. профессиональный уровень растет
Уровень оплаты труда	Повышается ⁴⁶	Изменения формально положительные, однако происходит увеличение разрыва в оплате между младшими и старшими группами должностей. Кроме того, надбавки к окладу денежного содержания составляют до 90% его общей суммы, что затрудняет регулирование оплаты труда и делает его совершенно непрозрачным
Привлекательность профессии на рынке труда	В 2007–2009 гг. начала повышаться по ряду федеральных органов, что отмечалось в ряде опросов (в том числе выпускников факультета государственного и муниципального управления)	Изменения положительные, связаны с относительным ростом заработной платы в федеральных органах власти, усложнением ситуации на рынке труда

2.4. Проблемы создания системы управления государственной службой

В Российской Федерации эволюционно сложилась «многополярная» система управления государственной службой, хотя федеральное законодательство предполагает формирование единого федераль-

⁴⁵ По усредненным данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья (РМЭЗ) за 2000–2003 гг., среди бюджетных работников в целом женщины составляют 76% (против 46% женщин в коммерческом секторе). См.: Гимпельсон В., Лукьянова А. Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба? Препринт WP3/2006/07. М.: ГУ ВШЭ, 2006. С. 10.

⁴⁶ Итоговые данные за 2009 г. на время опубликования данной работы еще отсутствуют.

ного органа по управлению государственной службой. На пути к созданию такого органа имеются значительные нерешенные проблемы, в том числе относящиеся к взаимодействию реформы государственной службы с административной реформой.

В настоящее время существуют четыре основных центра управления государственной службой. Первый центр – Администрация Президента России. В описываемый нами период (с реорганизации в 2004 г.⁴⁷) функции по управлению государственной службой оказались сосредоточенными в Управлении по вопросам государственной службы Президента России⁴⁸, перейдя к этому Управлению в основном от Управления по кадрам и государственным наградам Президента России (также здесь можно упомянуть Контрольное управление и Главное государственно-правовое управление, впоследствии переименованное в Государственно-правовое управление).

Функции трех департаментов Управления по вопросам государственной службы включают: аналитические и организационные функции по проведению реформы и дальнейшему развитию системы государственной службы, координацию системы дополнительного профессионального образования государственных служащих, ведение вопросов взаимодействия с государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации и с муниципальной службой⁴⁹. Управление призвано обеспечивать бесперебойное функционирова-

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 2004 г. № 298.

⁴⁸ Положение об Управлении, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 727, предусматривало, что Управление содействует определению основных направлений реформирования и развития государственной службы, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; участвует в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы; обеспечивает реализацию полномочий Президента Российской Федерации по проведению государственной политики в области государственной службы. Управление участвует в подготовке проектов федеральных целевых программ по вопросам государственной службы, осуществляет организационное обеспечение деятельности рабочих органов по подготовке мероприятий, связанных с реформированием государственной службы. Отметим, что данное Управление было создано, в соответствии с Указом, на основе секретариата Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

⁴⁹ Подробный перечень функций департаментов Управления по вопросам государственной службы, анализ этих функций см. в: Барабашев А.Г., Штатина М.А. Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации // Содействие реформе государственного управления в России. М.: Норма, 2005. С. 74–75.

ние системы государственной службы, вырабатывать стратегические предложения, но не является федеральным органом по управлению государственной службой, осуществляя координационные функции в режиме децентрализованного взаимодействия с другими ответственными государственными органами.

Второй центр – Аппарат Правительства России, в котором вплоть до недавнего времени функции управления государственной службой – с акцентом на контроль исполнения решений и координацию работы федеральных органов исполнительной власти – возлагались на отдел государственной службы Департамента управления делами Правительства Российской Федерации, при взаимодействии с Департаментом государственного управления и местного самоуправления. В октябре 2008 г. функции по управлению государственной службой вместе с отделом государственной службы были переданы из Департамента управления делами Правительства Российской Федерации в Департамент государственного управления и местного самоуправления. При этом в Департаменте управления делами был создан отдел по работе с кадровым резервом, и данная функция из ведения отдела государственной службы изъята.

Третий центр – Минздравсоцразвития России, ставший правопреемником Минтруда России (с 2004 г.). С 2008 г. в Минздравсоцразвития России создан Департамент государственной службы (до этого – Департамент трудовых отношений и государственной гражданской службы), к ведению которого отнесены вопросы координации управления государственной службой в исполнительных органах власти (впредь до создания федерального органа по управлению государственной службой), социальных гарантий (однако здесь главные функции денежного обеспечения социальных гарантий отнесены к ведению Минфина России), вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих (за исключением зарубежных программ, закрепленных за Управлением по вопросам государственной службы Президента России).

Четвертый центр, а точнее множество центров, – это департаменты (управления) или структурные подразделения в составе департаментов (управлений) федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах. Изучая опыт их работы в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации

(в 2007 г. по линии Минэкономразвития России), эксперты пришли к следующим выводам:

- обнаружено значительное различие структурных характеристик (от названий и до степени самостоятельности) и закрепленных функций;
- недостаточна координация деятельности этих структурных подразделений, принадлежащих разным федеральным органам исполнительной власти, по вопросам приема на государственную службу, ее прохождения, прекращения государственной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- отсутствует ясная, определенная федеральным законодательством схема взаимодействия «по вертикали» структурных подразделений государственных органов по вопросам управления государственной службой (в настоящее время ряд функций управления государственной службой закреплен за различными федеральными органами, так как единый федеральный орган по управлению государственной службой отсутствует);
- отсутствуют показатели эффективности и результативности управления государственной службой и кадрами, которые должны логически «замкнуть» систему управления государственной службой;
- недостаточен контроль над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества.

Недостатками сложившейся многополярной системы управления государственной службой являются постоянное столкновение интересов ведомств, снижающее эффективность и потенциал управления, значительные затраты времени на выработку решений.

В то же время необходимо отметить, что с 2003 г. в федеральном законодательстве о государственной службе закреплено положение⁵⁰ о создании системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Несмотря на требования законодательства, федеральный орган по управлению государственной службой до сих пор не создан. Этому есть несколько причин. Первая и основная причина – управление государственной службой является одной из важнейших, можно сказать

⁵⁰ Ст. 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

чрезвычайных функций государственного управления в целом, и ее нельзя сочетать с другими обязанностями. Решающая политическая значимость этой функции («кадры решают все») делает создание федерального органа по управлению государственной службой потенциально опасным в случае наличия определенных политических амбиций руководства этого органа. Поэтому без твердой убежденности политического руководства России в необходимости создания такого органа и без наличия неоспоримой, профессионально безупречной деполитизированной кандидатуры руководителя этого органа создание федерального органа по управлению государственной службой, с наличием контрольно-распорядительных (а не только консультационных) функций, не может состояться.

Реализация федеральной президентской Программы реформирования государственной службы привела к накоплению опыта программно-целевого метода управления государственной службой. Суть применения программно-целевого метода к управлению государственной службой заключается в следующем. Среди задач управления государственной службой выделяются те, которые требуют разработки и внедрения новых инструментов управления. Это, например, относилось к разработке и внедрению реестров должностей в государственных органах, типов программ повышения квалификации для государственных служащих, принципов оплаты труда государственных служащих в соответствии с эффективностью служебной деятельности, формированию кадрового резерва (отбор в резерв и работа с резервом), и т.д. Под эти новые задачи выделяются целевые средства, устанавливаются сроки реализации, назначаются ответственные за достижение результатов государственные органы. Вводится механизм ответственности государственных органов за внедрение принятых результатов. Установленные задачи подразделяются на программные мероприятия.

3. Административные и должностные регламенты

Термин «регламент» укоренился в российском административном лексиконе еще со времен Петра I и стал не столько символом порядка, сколько бюрократического всевластия. Тем не менее идея регламентации под другим названием (реинжиниринг, оптимизация

бизнес-процессов, упорядочение операций и проч.) давно проникла в современный бизнес, поскольку стала одним из реальных инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности. В европейских странах в последнее время широко стали применяться процедуры «административного упрощения» (administrative simplification), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией.

Идея воссоздания административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг для улучшения государственного управления возникла у экспертов Государственного университета – Высшей школы экономики в 2003–2004 гг. Она основывалась, с одной стороны, на модели «идеального» бюрократа М. Вебера, требующей соблюдения определенных правил, с другой – на концепции управления по результатам, ориентирующей на достижение качественных стандартов государственных услуг. По сути, административный регламент – это пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения.

При описании административного процесса на каждом из его этапов указываются обязанности исполнителей, необходимые документы и платежи. Утвержденный административный регламент является нормативным правовым актом, который доступен клиентам государства и может быть ими использован для контроля и оспаривания неправомерных действий чиновников, прежде всего при несоблюдении ими установленных стандартов государственных услуг.

Для стран со сложившейся правовой культурой и административными традициями идея регламентации, возможно, не столь актуальна, как для России, в которой бюрократия и гражданское общество все еще находятся в поиске баланса взаимных прав и обязанностей. В России административные регламенты выступают в настоящее время своеобразными публичными обязательствами органов исполнительной власти, в которых выражены гарантии качества услуг и взаимодействия гражданского общества с государством.

Благодаря созданию административных регламентов гражданское общество впервые получило возможность заглянуть внутрь бюрократической машины, остававшейся до недавнего времени абсолютно

закрытой, способной по своему усмотрению расширять собственные полномочия, трактовать результаты своей деятельности. Открытость регламентов обеспечила беспрецедентный уровень прозрачности бюрократии. Однако открывающиеся в связи с этим возможности еще недостаточно осознаны и востребованы не только гражданским обществом, но и самой бюрократией.

3.1. Развитие системы административных регламентов

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг создаются в России органами исполнительной власти с 2005 г. для каждой законодательно установленной функции. При этом регламенты наиболее социально и экономически значимых государственных функций рассматриваются на Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Порядок разработки и утверждения, структура и содержание административных регламентов определены постановлением правительства⁵¹. Органы власти самостоятельно или с привлечением консультантов проводят описание последовательности административных процедур и их юридических оснований, обращая внимание прежде всего на устранение избыточных действий, упрощение административных процессов, включая уменьшение сроков их исполнения. Степень упрощения административной процедуры в большинстве случаев является критерием качества административного регламента.

Условием утверждения административного регламента является проведение его независимой экспертизы, в которой участвуют научные, отраслевые, консалтинговые организации. Экспертиза должна определить соответствие процедуры и стандарта качества услуги, заложенных в регламенте, потребностям тех общественных групп, на которые действие этого регламента будет распространяться. К сожалению, сам порядок проведения экспертизы до сих пор недостаточно регламентирован, что позволяет проводить ее иногда формально –

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

с привлечением подведомственных, т.е. зависимых организаций — и в минимальном объеме учитывать требования граждан и бизнеса.

Раздел по стандартам качества услуги и комфортности взаимодействия является главной частью административного регламента и содержит обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений приема граждан.

Стандарты государственных функций и услуг нацелены на снижение всех видов издержек граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами, повышение открытости государственных органов, обеспечение доступности информации о порядке и ходе исполнения функции и предоставления услуги на каждой их стадии. Наличие стандарта создает реальные возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Одним из направлений оптимизации административных процессов, тесно связанных с регламентами, стало создание так называемых многофункциональных центров, т.е. систем обслуживания «одно-го окна».

Многофункциональный центр представляет собой единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг. Его организационной основой являются регламенты функций и услуги различных органов власти, объединенных на основе регламента взаимодействия, соглашений информационного обмена и документооборота между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта и муниципалитетами.

К концу 2008 г. создано более 50 многофункциональных центров в не менее чем 30 субъектах Российской Федерации с предоставлением в каждом из них более 10 государственных и муниципальных услуг.

До сих пор эти центры создавались за счет средств федерального бюджета на административную реформу. Однако в дальнейшем необходимо выработать модель финансирования их оперативной деятельности, сложность которой состоит в том, что она должна объединить на стабильной основе средства бюджетов разных уровней — федерального, регионального и муниципального.

3.2. Административные регламенты и электронное правительство

Разработка административных регламентов имеет непосредственное отношение к формированию электронного правительства (электронных сервисов для граждан и бизнеса, электронного и информационного межведомственного взаимодействия). В настоящее время работа по переходу к электронным государственным услугам ведется прежде всего по тем из них, для которых уже утверждены «бумажные» регламенты. Такой подход позволяет избежать «автоматизации хаоса». Кроме того, расходы на создание электронных услуг при наличии регламента снижаются на 30–40%.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид. Для координации этой работы в мае 2008 г. была принята Концепция развития электронного правительства, а в октябре 2009 г. правительство утвердило план перехода на оказание государственных услуг в электронном виде.

План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде предусматривал поэтапное развитие сервисов:

1-й этап — размещение информации о государственной услуге (функции) в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале⁵²;

2-й этап — размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (исполнения функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

3-й этап — предоставление документов в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

4-й этап — обеспечение возможности для заявителей с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;

⁵² Портал госуслуг — gosuslugi.ru — был открыт в тестовом режиме 15 декабря 2009 г.

5-й этап — обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это допускается федеральным законом.

Анализ электронных ресурсов федеральных и региональных органов власти, проведенный в 2008 г. в рамках всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, показал, что средний уровень соответствия первой информативной стадии электронного взаимодействия по всем исследованным органам власти составляет менее 14%. Реализовать третью стадию электронного взаимодействия смогли лишь шесть государственных органов на федеральном и два на региональном уровне. В целом уровень готовности федеральных органов к электронному взаимодействию составляет чуть более 3%, т.е. находится на начальной стадии, далекой от обеспечения интерактивного взаимодействия граждан с органами власти.

Запланированный переход к более высоким уровням электронного взаимодействия в рамках оказания государственных услуг (исполнения функций) требует серьезного пересмотра большинства ранее созданных административных регламентов. Эта работа началась в конце 2009 г. и затронула 14 наиболее востребованных и массовых услуг. Она потребовала усиления межведомственного подхода, поскольку именно межведомственные согласования, межведомственный информационный обмен являются основной причиной длительных сроков обслуживания, возникновения посреднических услуг, иных административных барьеров для граждан и бизнеса.

3.3. Должностные регламенты

Процессная регламентация исполнения функций органом власти предполагает ее продолжение на уровне должностей государственных служащих. В целом можно сказать, что всякая должность государственной службы предполагает наличие *круга требований и обязанностей*, так или иначе связанных с реализацией функций государственного органа (в том числе оказанием государственных услуг). Замещение должности подразумевает, что государственный служащий исполняет эти требования и обязанности, и они должны быть зафиксированы.

Федеральное законодательство о государственной гражданской службе предполагает три инструмента (формы) фиксации требований и обязанностей государственных гражданских служащих. Это должностные регламенты (ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), представляющие собой описание квалификационных требований к уровню и характеру знаний и навыков по данной должности, необходимому образованию и стажу (опыту работы по специальности), должностные обязанности, права и ответственность служащего. Важными компонентами должностных регламентов являются перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения, и по которым он должен участвовать в принятии решений. В должностном регламенте фиксируются также сроки и процедуры подготовки и рассмотрения решений, порядок их согласования и принятия. По сути, должностной регламент — это система предписаний для профессиональной деятельности, в том числе предписаний процедурно-технологического характера. Второй инструмент (форма) фиксации обязанностей — служебный контракт (гл. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), т.е. соглашение, заключаемое с государственным гражданским служащим при поступлении и прохождении службы⁵³. Поскольку в служебном контракте устанавливаются права и обязанности государственного гражданского служащего, то в содержании служебного контракта в числе прочего фиксируется описание его профессиональной деятельности. Наконец, составление государственным гражданским служащим программы индивидуального профессионального развития позволяет сформировать стратегические ориентиры его должностного роста, возможное направление изменения его профессиональной деятельности.

К теоретическим проблемам разработки должностных регламентов относится неопределенность описания профессиональной деятельности и относительность понятия «цели деятельности». Эти затруднения можно преодолеть, если рассматривать профессиональную

⁵³ Примерная форма служебного контракта дана в Указе Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

деятельность государственных служащих как следование поведенческим образцам (социальные эстафеты)⁵⁴. В таком случае возникает два понимания целей, Одни цели задаются описанием деятельности государственного органа в целом (так называемая надрефлексивная позиция), а другие цели характерны для профессиональной деятельности отдельных государственных служащих (так называемая рефлексивная позиция). Эти два описания целей взаимодополнительны и не выводятся друг из друга. Поэтому коллизия, когда отдельный служащий считает свою деятельность результативной, а с точки зрения исполнения функций государственного органа это не результаты, а только участие в процессе, в данной концепции преодолима.

К практическим затруднениям относилась сложность перехода от типовых должностных регламентов к должностным регламентам по конкретным должностям, усугубленная нежеланием многих государственных гражданских служащих работать по точному регламенту, в составлении которого они должны были принимать участие. Поэтому вплоть до 2006 г. процесс разработки реальных должностных регламентов «застопорился» на уровне типовых регламентов по категориям и группам должностей. И только в 2007—2008 гг. на федеральном уровне произошел положительный сдвиг в разработке должностных регламентов в некоторых государственных органах.

3.4. Современное состояние административной и должностной регламентации и их взаимодействие

К концу 2008 г. федеральными органами исполнительной власти было разработано более 400 административных регламентов, утверждено и зарегистрировано в Минюсте России — 232. На региональном уровне подготовлено около 2 тыс. административных регламентов.

К концу 2008 г. административными регламентами охвачено около трети основных функций федеральных органов исполнительной власти, а по отдельным органам власти (федеральная антимонопольная служба, федеральная миграционная служба) около половины функций.

Несмотря на критику со стороны экспертного сообщества и государственных органов, административные регламенты остаются,

⁵⁴ Розов М.А. Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. Смоленск, 2006.

пожалуй, единственным реальным технологическим инструментом оптимизации бюрократии. Президент России неоднократно упоминал о необходимости их скорейшего внедрения.

Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов, проведенный во второй половине 2008 г., зафиксировал положительное отношение граждан и государственных служащих к практике внедрения регламентов⁵⁵. По данным мониторинга, более 90% граждан, знакомых с текстами регламентов, указали на их высокую полезность и необходимость обеспечения максимальной доступности этих документов. Аналогично, 90% государственных служащих, опрошенных в рамках мониторинга, положительно оценили результаты внедрения административных регламентов, отмечая, что это упорядочило их деятельность, улучшило процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов исполнительной власти.

Вместе с тем работа по регламентации идет не так быстро и беспроблемно, как хотелось бы, сталкивается со значительными объективными и субъективными препятствиями.

Во-первых, ведомства по своей инициативе не стремятся к регламентации, ограничивающей свободу их действий и делающей их прозрачными как для граждан, так и для вышестоящего руководства. Сроки разработки, согласования и утверждения регламентов постоянно затягиваются.

При подготовке планов регламентации ведомствами, как правило, выбираются не самые массовые и востребованные обществом функции. В числе приоритетных регламентов зачастую фиксировались функции (услуги), не относящиеся к категории массовых, проблемных, социально значимых. По значительному количеству регламентов реальный поток заявителей был минимальный, многие функции реально не исполнялись. Ведомства сознательно включали в планы приоритетных регламентов «пустые», заведомо неисполняемые, немассовые функции, оставляя в тени наиболее важные и проблемные.

Во-вторых, качественная оптимизация административных процедур, как правило, требует изменения законодательства и структу-

⁵⁵ См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М., 2009.

ры органов. Из-за сложности и длительности внесения законодательных и организационных изменений около четверти запланированных на 2008 г. регламентов не были разработаны.

В то же время в планы работы было включено избыточное количество регламентов. В результате на федеральном уровне из-за нехватки административных и экспертных ресурсов требования порядка разработки и утверждения регламентов во многих случаях соблюдались ведомствами не полностью. Прежде всего это касалось сроков согласования проектов регламентов и учета полученных замечаний, проведения полноценной экспертизы, подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Низкое качество значительного числа регламентов, вызванное несоблюдением процедуры разработки, приводит к тому, что их внедрение не ведет к повышению качества исполнения государственных функций и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг.

В-третьих, разработка административных регламентов в 2006–2008 гг. носила в основном ведомственный характер. Несмотря на возможность утверждения совместных регламентов, подобные случаи были единичными. Самые сложные и конфликтные вопросы межведомственного взаимодействия оказались вне рассмотрения, во многом потому, что ими мало кому хотелось заниматься. В результате граждане в основном остались один на один с ведомствами, а управление комплексными услугами (функциями) оказалось разделенным на несколько отдельных регламентов, каждый из которых выдвигал свои требования к заявителю о предоставлении документов из иных органов власти (иногда разных уровней). Это означало, что заявитель, как и раньше, вынужден осуществлять часть межведомственного документооборота, балансируя между зачастую противоречивыми требованиями ведомств.

В-четвертых, внедрение регламентов проходит без выделения дополнительного финансирования. Однако для части массовых государственных услуг это означает сохранение прежнего качества обслуживания. Мониторинг показал, что положения стандарта по территориальным подразделениям Федеральной миграционной службы, например, выполняются менее чем на 20% от заявленного в регламенте. Для полноценного обеспечения стандарта в 3500 подразделениях Федеральной миграционной службы России требуется более 2 млрд руб.

В-пятых, крайне низким оказался уровень информированности о возможностях административных регламентов не только граждан, но и самих государственных служащих (особенно в субъектах РФ). Только 37% граждан читали или знакомились с регламентами, 53% о регламентах ничего не знают.

Тем не менее работа над административными регламентами позволила провести массовую инвентаризацию законодательства и упорядочить множество административных процедур. Почти в каждом случае разработки регламента удавалось улучшить правоприменительную практику, оптимизировать состав процессов, из которых складывается выполнение функции, сократить сроки, рационализировать содержание документов и инфраструктуру взаимодействия с заявителями.

Накопленная информация позволяет перейти к новому этапу оптимизации функционала государства на уровне полномочий федеральных органов власти.

Кроме того, необходимо отметить антикоррупционный эффект регламентации. Внедрение административного регламента снижает коррупционный потенциал за счет существенного ограничения административного усмотрения и алгоритмизации многих процессов, существенного повышения их прозрачности, лучшего информирования граждан, введения закрытых перечней требующихся от заявителя или проверяемого лица документов, определения механизма обжалования при отказах, персонализации ответственности государственных служащих.

Во многих сферах внедрение административных регламентов позволило существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти для «клиентов» — граждан, предприятий и общественных организаций, создать основу для контроля снизу.

Применительно к должностной регламентации можно сказать, что к настоящему времени все федеральные органы исполнительной власти разработали должностные регламенты для всех своих сотрудников, по всем должностям. Однако в основном должностные регламенты имеют формальный характер, они сводятся к должностным инструкциям и не охватывают все виды должностных обязанностей, прав и ответственности служащих. Часто отсутствуют механизмы и процедуры профессиональной деятельности по данной должности.

Не определены или формально поименованы перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения, и по которым он должен участвовать в принятии решений.

Зачастую должностные регламенты не используются в процессе проведения аттестаций и квалификационных экзаменов. Недостаточно взаимодействие должностных регламентов, с одной стороны, и служебных контрактов и планов индивидуального развития — с другой: они либо повторяют друг друга, либо плохо коррелируют.

Во многом эти недостатки являются следствием недостаточной координации административных и должностных регламентов, что позволяет аппарату работать неэффективно при наличии ясных и проверяемых по качеству исполнения функционалов федеральных органов исполнительной власти.

4. Управление по результатам в системе исполнительной власти

Создание эффективного государства, где под эффективностью понимается удовлетворенность граждан работой системы государственного управления, — одна из главных целей реформ общественного сектора.

Для федеральных органов исполнительной власти это означает, что данные органы должны качественно оказывать услуги, экономно расходовать бюджетные средства, обеспечивать реализацию целей социальной и экономической политики.

Эффективность государственной гражданской службы предполагает, что в рамках своих должностных обязанностей, зафиксированных в должностных регламентах, служебных контрактах, планах индивидуального развития, государственные гражданские служащие вносят вклад в реализацию функций федеральных органов исполнительной власти, руководствуясь принципами общественного служения. Оплата труда и государственные социальные гарантии государственных гражданских служащих должны зависеть от результатов и качества их служебной деятельности, соответствовать условиям региональных рынков труда по сопоставимым специальностям, уровню квалификации.

4.1. Управление и бюджетирование по результатам в контексте административной реформы

Согласно Концепции административной реформы, первое направление работы связано с внедрением методов и процедур управления по результатам, проектного управления. Предполагалось, что реализация этого направления позволит создать и внедрить системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами, управленческого учета и контроля за достижением результатов их деятельности. Кроме того, планировалось обеспечить разработку ключевых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям, определять персональную ответственность и эффективность работы руководителей и должностных лиц за решение установленных задач.

Однако ситуация сложилась таким образом, что системы и механизмы управления по результатам стали в основном формироваться не в рамках административной реформы «в узком смысле». Дело в том, что эти вопросы курировала Правительственная комиссия по результативности бюджетных расходов (под руководством А.Д. Жукова), а не Правительственная комиссия по административной реформе (С.Е. Нарышкин). Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, непосредственно занимался Минфин России. Кроме того, в 2006 г. Администрация Президента России выступила с самостоятельной инициативой внедрения показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В результате тематика управления по результатам не получила развития в рамках административной реформы, которая сосредоточилась в основном на проектах разработки и внедрения административных регламентов. В то же время необходимо отметить, что сами регламенты содержали целевые ориентиры и показатели деятельности, зафиксированные в стандартах предоставления государственных услуг и обслуживания. Однако до самого последнего времени характеристики стандартов не рассматривались в качестве возможных целевых показателей эффективности и оценки деятельности.

Начало внедрения механизмов управления по результатам можно отнести к маю 2004 г., когда вышло Постановление Правительства

Российской Федерации о «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»⁵⁶. Это постановление включало Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и план ее мероприятий, а также Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (так называемых ДРОНДах), ставших в последующие годы основным инструментом управления по результатам на федеральном уровне.

Концепция реформы бюджета включала широкий круг инициатив, охватывающих, помимо упомянутых ДРОНДов, упрощение и расширение функциональности бюджетной классификации, введение различных режимов планирования и утверждения бюджетов действующих и вновь принимаемых обязательств, увеличение до трех лет бюджетного горизонта, расширение полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств, применение программно-целевого планирования. С учетом этих новаций была подготовлена новая редакция Бюджетного кодекса РФ.

Нужно отметить, что с точки зрения внедрения управления по результатам большое значение имело внедрение с 2007 г. трехлетнего «скользящего» бюджета (первый трехлетний федеральный бюджет был принят на 2008–2010 гг.). Дело в том, что однолетний бюджет в принципе не соответствует технологии бюджетирования по результатам, поскольку в силу инерционности экономики в течение одного года невозможно обеспечить выход на результирующие показатели, отражающие стратегические цели. Многолетний бюджет расширяет возможности маневра получателей бюджетных средств, позволяет им выработать более гибкую политику расходов и управление по целям. Таким образом, внедрение трехлетнего бюджета создало необходимые условия для реального, а не формального бюджетирования по результатам.

Развивалась практика планирования деятельности органов исполнительной власти, совершенствовалась методика подготовки ДРОНДов, которые каждый федеральный орган исполнительной власти ежегодно подготавливает на предстоящий трехлетний период и направляет в Правительственную комиссию по оценке результативно-

⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

сти деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти⁵⁷ для рассмотрения. ДРОНДы стали своего рода индикативными планами деятельности органов власти с выделением задач, мероприятий, показателей результатов.

Несмотря на повышение качества ДРОНДов, определение порядка их рассмотрения в правительстве, эти документы до сих пор не увязаны с планированием бюджетных заявок ведомств, их не используют для оценки эффективности бюджетных расходов. Разрыв в цепочке «бюджет – результаты» сохранился. Введение нового инструмента – Плана мероприятий по достижению количественных и качественных показателей, в котором дается детальная характеристика мероприятий по решению установленных в ДРОНДах задач, указываются ответственные исполнители, сроки исполнения и проч., также не привело к установлению четкой связи результатов с расходами бюджета. Более того, анализ подготовленных к началу 2008 г. ведомственных планов мероприятий и ДРОНДов показал, что содержание мероприятий в них трактуется зачастую по-разному.

На полпути остановилась и работа по внедрению планово-программных методов управления, которые персонализируются с ведомственными целевыми программами (ВЦП), введенными в практику бюджетного планирования весной 2005 г. и зафиксированными в новой редакции Бюджетного кодекса РФ в числе инструментов планирования бюджетных ассигнований.

ВЦП является группировкой комплекса мероприятий ведомства, направленных на решение определенной задачи. В ВЦП определяется объем необходимых бюджетных расходов, система управления программой, проводится анализ рисков недостижения целевых показателей. Таким образом, ВЦП обладает существенным потенциалом эффективного управления расходами для достижения установленных целей.

Однако до настоящего времени ВЦП – это лишь аналитический инструмент. ВЦП почти не используются как стандартное обоснование финансового обеспечения деятельности органов власти. Даже в этом своем качестве они достаточно полезны, поскольку заставляют изменить логику анализа бюджетного управления в ведомствах,

⁵⁷ До ноября 2007 г. – Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов.

акцентируют внимание на комплексности задач, обеспечивающих достижение целей, и необходимости специальной организационной поддержки их решения.

В 2008 г. одним из основных сюжетов (одним из двух) административной реформы была как раз подготовка ведомственных целевых программ по тематике «Повышение качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде на базе создаваемых многофункциональных центров». Эти проекты ВЦП выявили в первом приближении потребности в дополнительном финансировании новых стандартов государственного управления.

Еще одним инструментом управления и бюджетирования по результатам, в определенной степени связанным с административной реформой, является так называемое государственное (муниципальное) задание. Государственное задание представляет собой форму контракта между бюджетом и получателем бюджетных средств под обязательства обеспечения стандартов бюджетных (public) услуг. Под получателями бюджетных средств, как правило, подразумеваются государственные (бюджетные и автономные) учреждения. Однако ими могут быть и территориальные органы агентств и служб, органы муниципального управления, в тех случаях, когда можно установить нормативы финансового и ресурсного обеспечения стандартов деятельности. Это позволило бы напрямую связать требования административного регламента (включая стандарт услуги) и объем бюджетных ассигнований, т.е. прямо реализовать принцип бюджетирования по результатам в сфере государственных услуг.

За последние годы были внедрены и другие инструменты результативного управления. Среди них следует упомянуть об оценках эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов⁵⁸. Эти инструменты введены указами Президента РФ, утвердившими перечни показателей результативности

⁵⁸ Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

соответствующих администраций, методики оценки и формы докладов о достигнутых результатах.

В рамках оценки деятельности субъектов РФ предусмотрено рейтингование регионов (муниципальных образований) и распределение среди наиболее успешных средств специального фонда стимулирования.

Система отчетности по указам Президента РФ изначально была настроена на оценку продвижения регионов в реализации национальных проектов и эффективности использования на их цели бюджетных средств. Это определило набор показателей, характеризующих в основном здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Лишь один показатель — удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ (местного самоуправления городского округа, муниципального района), в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных), имеет отношение к административной реформе и реформированию государственной службы.

С середины 2009 г. на федеральном уровне стал внедряться новый механизм управления по результатам — проекты Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.⁵⁹ Проекты направлены на координацию исполнения приоритетных целей Правительства РФ, планирование и контроль исполнения взаимосвязанных задач, мероприятий и достижение установленных показателей. Вся информация о проекте фиксируется в карте проекта, являющейся основным инструментом планирования, контроля исполнения проекта, и в принципе — обоснованием бюджетных ассигнований. При разработке карт проектов большое внимание уделялось определению конечного результата и основных бенефициаров, наличию планов-графиков выполнения мероприятий, т.е. всему тому, что превращает карты в реальный плановый инструмент.

⁵⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р об утверждении Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1996-р об утверждении плана подготовки актов по реализации в 2009—2010 гг. Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 215 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.».

4.2. Результативность служебной деятельности и оплата труда государственных гражданских служащих

Оценку результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих в федеральных исполнительных органах необходимо проводить с учетом их полномочий и областей ответственности. В России эти полномочия и области ответственности структурированы вертикально, что означает возложение ответственности за принятие решений только на руководителей, имеющих право подписи в рамках своих полномочий. Более того, самые ответственные решения принимаются руководством коллегиально, что затрудняет установление персональной ответственности за принятое решение.

В таких условиях только некоторые государственные служащие ясно представляют себе, в чем заключаются результаты их работы. Это затрудняет решение проблемы определения показателей эффективности и результативности служебной деятельности, поскольку существует неясность в разделении конечных и промежуточных результатов деятельности, процессов и результатов. Кроме того, необходимо отметить:

1. Невозможность четкого разделения конечных и непосредственных результатов служебной деятельности при имеющейся организации работы государственных органов Российской Федерации. Государственный гражданский служащий ориентируется на получение непосредственных результатов, а конечные результаты чаще всего относятся к уровню руководства. Тем самым все виды результатов целесообразно объединять в общем понятии результативной деятельности.

2. Переплетение вспомогательной (но необходимой) и основной (входящей в Положения о госорганах и в их административные регламенты) служебной деятельности предполагает возможность эффективной деятельности (эффективного участия в процессе подготовки и реализации управленческих решений) при отсутствии результативной деятельности, и наоборот.

3. Оценка результативности служебной деятельности может иметь только качественный характер, что не отменяет ее объективности (наличие качественных, но не количественных критериев результативности и эффективности).

Переход к оплате труда государственных гражданских служащих в соответствии с показателями эффективности и результативности их служебной деятельности предусмотрен ст. 51, §14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где указывается, что по отдельным должностям может устанавливаться особый порядок оплаты труда, если соответствующие показатели определены в срочном контракте. При этом обобщенные показатели эффективности и результативности для государственных гражданских служащих утверждаются Правительством Российской Федерации. В настоящее время разработка показателей эффективности и результативности не завершена, поэтому данное законодательное положение, несмотря на свою значимость для реформирования государственной службы и реализации административной реформы, пока не исполнено.

В целом попытки внедрить стимулирующие системы вознаграждения служебной деятельности (оплата по результатам) не корреспондируют с требованиями, установленными в административных регламентах, государственных заданиях, ФЦП, ДЦП и ВЦП, проектах Основных направлений деятельности правительства, других плановых документах.

5. Коррупция и профессиональная этика

Распространение коррупции стало одним из основных факторов, препятствующих проведению административной реформы и реформы государственной службы. Уровень коррупции является интегральным показателем того, насколько эффективно функционирует система власти. Отсюда следует, что анализ коррупции, содержания и особенностей реализации антикоррупционных программ и антикоррупционной политики, специфики этического профессионального поведения государственных служащих, работы законодательно принятых механизмов разрешения конфликта интересов на государственной службе дает возможность определить, есть ли общий прогресс в проведении административной реформы и реформы государственной службы.

5.1. Противодействие коррупции в органах исполнительной власти

Прежде всего необходимо отметить, что одним из наиболее эффективных инструментов противодействия коррупции, затрагивающих ее основы, связанные с неограниченной свободой выбора чиновником вариантов решений, являются административные регламенты, жестко определяющие диапазон допустимых действий и ответственность. Экспертиза проектов регламентов в этой точки зрения является, по сути, элементом антикоррупционной экспертизы.

Однако концепция административной реформы предусматривает разработку и других инструментов противодействия коррупции — антикоррупционных программ ведомств и администраций субъектов РФ, проведение антикоррупционной экспертизы законодательства и мониторинга коррупции, внедрение технических средств мониторинга и проч.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле 2007 г. были одобрены типовые программы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и в субъекте Российской Федерации. Эти программы включают следующие разделы:

- создание уполномоченного органа по противодействию коррупции;
- совершенствование организации деятельности по размещению госзаказа;
- внедрение антикоррупционных механизмов в кадровой политике органов исполнительной власти;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов;
- внедрение ведомственных программ противодействия коррупции;
- внедрение систем внутреннего контроля;
- организация обратной связи с потребителями государственных услуг;
- формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти.

Пик разработки этих программ пришелся на 2007 г. и сейчас многие из них находятся в стадии реализации. Однако эффективность

данных мероприятий оценить сложно. С одной стороны, положение России по индексу восприятия коррупции за последние годы не улучшилось. С другой стороны, ситуация с коррупцией могла бы быть, вероятно, еще хуже, если упомянутые программы не были бы приняты. Для оценки эффективности антикоррупционных программ необходимо провести специальный мониторинг, методика которого еще не разработана.

Если отдельно говорить о совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, то среди современных нормативных актов следует выделить Указ Президента Российской Федерации № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции». Этим Указом создан Совет по борьбе с коррупцией и им же утвержден состав Совета и его президиум. 19 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором получила развитие законодательная основа противодействия коррупции в системе исполнительной власти. 18 мая 2009 г. Президент Российской Федерации внес пять указов, вступивших в силу 20 мая 2009 г.:

1. «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

2. «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

3. «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

4. «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организаци-

ях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

5. «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

В целом принятие данного пакета антикоррупционных актов способствует проведению соответствующих мероприятий (в частности, разработке и исполнению типовых программ противодействия коррупции) в системе исполнительной власти⁶⁰.

5.2. Профессиональная этика и проблемы разрешения конфликта интересов

Борьба с коррупцией на гражданской службе может и должна проводиться по ряду различных направлений. Среди них и повышение уровня оплаты труда государственных гражданских служащих вместе с внедрением новых принципов оплаты служебной деятельности на основании показателей эффективности и результативности, и усовершенствование способов социальной защищенности гражданских служащих, и устранение слабой зависимости должностного роста гражданских служащих от их профессиональных заслуг и достоинств, и принятие антикоррупционно сформулированных должностных регламентов, исключающее основания для принятия так называемых усмотренческих решений, и налаживание контроля над доступом к распоряжению материальными ресурсами одновременно с введением адекватной ответственности за их распределением, и усовершенствование системы запретов на занятие дополнительными видами деятельности, которая включает в себя как ряд неоправданных за-

⁶⁰ Подробный анализ пакета антикоррупционных актов в его соотношении с мероприятиями по разрешению конфликта интересов на государственной службе проводится в статье: Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П. Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность (в печати).

претов, так и «лазейки», позволяющие заниматься коррупционно обеспечиваемыми видами деятельности.

Однако устранение всех названных причин распространения коррупции на гражданской службе не будет действенным, если не будет сопровождаться созданием этической среды (профессиональной этики) в государственном аппарате, препятствующей коррупции. Таким образом, противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти России, осуществляемое в рамках административной реформы, естественным продолжением имеет мероприятия по формированию профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих.

Перед Россией стоит выбор, какую стратегию формирования профессиональной этики государственных гражданских служащих предпочесть. Возможные стратегии реализуются в различных странах в виде тех или иных подходов к содержанию этических кодексов как нормативных конструкций, воплощающих стандарты этического поведения. Эти подходы можно описать в виде континуума⁶¹. На одном конце такого континуума будет располагаться так называемый подход Десяти заповедей, предполагающий, что в этических кодексах закрепляются лишь базовые ценности и самые основные стандарты, но не содержатся детализированные процедуры этического регулирования. На другом конце континуума будет располагаться подход Кодекса Юстиниана, предполагающий, что основной акцент в кодексе сделан на чрезвычайно подробных правилах поведения и описании административных процедур. Эти два подхода — подход Кодекса Юстиниана («детализирующий» подход) и подход Десяти заповедей («усмотренческий» подход) — обладают преимуществами и недостатками, причем в зависимости от культурно-исторических традиций в одних странах более проявляются преимущества одного из подходов (соответственно и недостатки второго), а в других странах дело обстоит в точности наоборот. Можно утверждать, что чем долъ-

⁶¹ Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Подготовка предложений по регламентации соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе». 1-й этап «Анализ мирового опыта в сфере создания стандартов поведения и процедур регулирования конфликта интересов для государственных гражданских служащих». Шифр темы: 1.12. Исполнитель — ГУ ВШЭ. М.: Минздравсоцразвития России, 2005.

ше в данной стране работают индивидуальные этические регулятивы, социальные этические традиции и общекультурные основания этического поведения, тем более допустим «усмотренческий» подход к детализации (регулированию) стандартов служебного поведения государственных служащих. Наоборот, в случае ослабленных оснований этического поведения граждан, присутствующих на всех трех уровнях поведения и его обоснования (индивидуальном, социальном и культурном), регулирование стандартов служебного поведения должно быть более детальным. Таким образом, не существует абсолютных преимуществ или недостатков одного подхода по отношению к другому: все зависит от того, в какой стране и на каком этапе развития этой страны указанные подходы предполагается применять.

Применительно к этическому поведению гражданских служащих это означает следующее:

- а) этика идеологического служения (производящим классам, группам, руководству как идеологически главенствующему) — уже отсутствует; этика служения гражданам и обществу в целом (этика гражданского долга) — еще не сложилась;
- б) этика оградительного отношения к общественной собственности — уже отсутствует; этика оградительного отношения к частной собственности — еще не сложилась;
- в) этика коллективного (корпоративно-аппаратного) достоинства как направляющей деятельности для достижения общественно-идеологических идеалов — разрушена; этика индивидуального достоинства государственных служащих — еще не сложилась;
- г) этика коллективной ответственности — уже разрушена; этика индивидуально-профессионального совершенствования и перфекционизма (индивидуальной ответственности за результат) — еще не сложилась;
- д) из пунктов в) и г) также следует, что этические запреты на ложь и на двуличное поведение (двойные стандарты поведения), являющиеся ключевыми факторами публичного функционирования государственного аппарата, временно ослаблены ввиду переходного периода от одних оснований этического поведения к другим.

Таким образом, этические преграды асоциальному (включая негражданское), непрофессиональному, коррупционному служебному

поведению ослаблены или сняты совсем. Их место занимают краткосрочные стимулы и основания служебного поведения: личный интерес, цинизм, равнодушие, карьеризм и т.д. В России, как и в других переходных странах, этика государственных служащих не имеет ясных гражданских ориентиров, что затрудняет противодействие коррупции.

Если «усмотренческий» подход, часто ассоциируемый с применением модели New Public Management, поместить в эту почву отечественных реалий, то результаты будут прямо противоположны ожидаемым. Таким образом, в настоящий период своего развития этическое регулирование гражданской службы Российской Федерации более эффективно проводить посредством детального описания стандартов служебного поведения, нежели посредством внедрения «усмотренческого» подхода (описания этих стандартов только посредством введения общих принципов, с оставлением наполнения этих принципов содержанием на усмотрение самих гражданских служащих).

Однако в чистом виде детализированный подход не может быть реализован в принципе (равно как и «усмотренческий»). Невозможны: а) описание всех ситуаций служебного поведения, поскольку система служебной деятельности не является замкнутой; б) исчерпывающая детализация содержания стандартов служебного поведения, поскольку стандарты не могут предусмотреть всех возможных ситуаций служебного поведения. В то же время каждому случаю некорректного служебного поведения должна быть дана оценка, опирающаяся на ясные основания.

Отсюда следует первый вывод: даже в детализирующем подходе регламентация требований к служебному поведению должна включать в себя моменты необходимости оценки ситуаций самими гражданскими служащими и необходимости «усмотренческих» действий. Поэтому важным является ясное для самих гражданских служащих описание принципов служебного поведения, которыми должны руководствоваться эти гражданские служащие при исполнении должностных обязанностей.

Отсюда и второй вывод: перечень этических принципов служебного поведения следует сформулировать таким образом, чтобы он допускал не только ясное истолкование этих принципов самими гражданскими служащими применительно к их служебным обязанностям, но и мог послужить основанием для внешней оценки служебного

поведения. Другими словами, этот перечень принципов должен быть операционально и организационно интерпретируемым. Именно в организационной схеме, предусматривающей связь общих принципов служебного поведения с операциями, предпринимаемыми в рамках организационного механизма принятия решений, оба подхода могут быть совмещены.

Третий вывод: для Российской Федерации необходим синтез «усмотренческого» и детализирующего подходов, с преобладанием детализирующего подхода, в некоторой работоспособной (т.е. применимой при рассмотрении конкретных случаев нарушения принципов служебного поведения) нормативной конструкции, а ее исполнение должно контролироваться соответствующими комиссиями.

Основные усилия по формированию профессиональной этики государственных гражданских служащих предпринимаются именно в данном направлении⁶². В ст. 19 *Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* (79-ФЗ, 2004 г.) был введен ряд ключевых понятий – в частности, понятия личной заинтересованности и конфликта интересов. Конечно, законодатель не мог ограничиться только описанием основных понятий формируемой этической среды. Создание этической среды функционирования гражданской службы, как известно из международного опыта, должно сопровождаться формированием эффективных механизмов создания и защиты этой этической среды, включая создание этического режима гражданской службы (системной совокупности мер по обеспечению и соблюдению этических принципов) и этической инфраструктуры гражданской службы (определение организаций и должностных лиц, в обязанности которых входит обеспечение норм этических кодексов и ценностей гражданской службы)⁶³.

В ст. 19 79-ФЗ были представлены механизмы и процедуры, должны способствовать формированию этической среды, в особенности препятствовать возникновению конфликта интересов и

⁶² См. также: Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы // *Общественные науки и современность*. 2004. № 5. С. 53–64; Конов А.В. Этика публичной политики: российский и британский опыт в мировом контексте // *Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании*. М.: Институт права и публичной политики, 2005.

⁶³ Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы // *Общественные науки и современность*. 2004. № 5. С. 59.

способствовать разрешению конфликта интересов в случае его возникновения. Основной механизм, предложенный данной статьей, – создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Конечно, ст. 19 задавала только контуры необходимых механизмов и процедур и не могла работать без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Она требовала разработки методических рекомендаций по осуществлению правоприменительной практики, в частности установления процедур работы комиссий по служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Соответствующее наполнение (детализация) ст. 19 было осуществлено Указом Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», включая Положение о комиссиях⁶⁴.

Тем не менее до сих пор данный указ и ст. 19 79-ФЗ фактически не работают, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в федеральных органах исполнительной власти либо не созданы, либо созданы формально и не приступили к работе. Возникает острая потребность в интенсификации усилий в данном направлении.

Причинами запаздывания развертывания этической инфраструктуры гражданской службы, как представляется, выступает ряд объективных обстоятельств реформирования государственной службы. Во-первых, у нас нет традиций этического регулирования государственной службы. Есть мировой опыт, но он в основном плохо «ложится» на наши реалии. В частности, так называемая *whistleblowing procedure*, предписывающая гражданскому служащему сообщать о конфликте интересов, в котором оказался замешан его коллега, своему непосредственному руководителю или специально уполномоченному лицу (или комиссии)⁶⁵, воспринимается у нас как донос.

⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

⁶⁵ Конов А.В. Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко // *Вестник Мо-*

Во-вторых, в России слабо развито направление административной этики⁶⁶. В-третьих, многие технологические вопросы еще не прояснены (регламентация порядка принятия заявлений и уточнение круга заявителей о наличии конфликта интересов на гражданской службе; определение не репрессивных, но и не снимающих ответственность мер воздействия на гражданского служащего в случае, если он сам информировал комиссию о наличии конфликта интересов; внедрение прецедентного разбора случаев этически неправомерного поведения; внедрение механизмов самооценки и регулярного мониторинга («оценки на 360 градусов») служебного поведения; способы защиты государственных гражданских служащих, совершающих служебные разоблачения и т.д.

Заключение

Накопленный в России опыт проведения реформ в сфере государственного управления показывает, что их координация по конечным целям, инструментам и механизмам, темпам реализации отдельных мероприятий является критически важной для достижения общественно значимых результатов. Эта координация требует постоянных усилий и заинтересованности как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества. К сожалению, ни то, ни другое не гарантировано. Реформирование исполнительной власти слишком сложная, долгосрочная и конфликтная задача, чтобы в отсутствие серьезной политической оппозиции, активного гражданского общества стать приоритетной для действующих руководителей. Например, формирование кадрового ядра госуправления не на основе личных связей, а в соответствии с заслугами практически невозможно при отсутствии ясных и жестких правил сменяемости руководства. Законодательная власть, гражданское общество при существующем в российском обществе балансе сил не являются инициаторами ре-

форм. Фактически реформирование бюрократии становится ее собственной инициативой, а значит, не может идти вразрез с ее интересами. Однако поскольку эти интересы не однородны, то определенные подвижки все еще происходят и будут происходить в системе государственного управления, а проведение реформ останется аренной столкновения различных бюрократических интересов, «прогрессивных» и «консервативных» чиновников. При определенном стечении обстоятельств в выигрыше может оказаться и гражданское общество.

сковского университета. Сер. 21. Управление (Государство и общество). 2005. № 3. С. 54.

⁶⁶ Параграф «Новый взгляд на политическую и административную этику // Государственная служба. Комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 2009. С. 146–150.

Препринт WP8/2010/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Барабашев Алексей Георгиевич, Клименко Андрей Витальевич

**Административная реформа и реформа государственной
службы в России – вопросы реализации и координации**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии Государственного университета –
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета

Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4,7
Усл. печ. л. 4,65. Заказ № . Изд. № 1154

Государственный университет – Высшая школа экономики
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73