

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.Г. Барабашев

**ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИИ: ИТОГИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ (2000–2010)**

Препринт WP8/2013/01

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2013

УДК 351/354
ББК 67.401
Б24

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

Б24 **Барабашев, А. Г.** Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010) [Текст] : препринт WP8/2013/01 / А. Г. Барабашев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 64 с. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 150 экз.

Представлен комплексный аналитический обзор последнего десятилетия современного реформирования государственной службы России. Показано, что российская реформа государственной службы имеет циклический характер и что рассматриваемый десятилетний период реформирования по своему содержанию представляет собой обособленный *цикл реформы*. Выделены основные этапы данного цикла. Проведена оценка результатов десятилетия реформы российской государственной службы по следующим направлениям: качество реализации идеологии реформы, степень достижения поставленных целей; качество исполнения среднесрочных планов и задач, мероприятий реформы; качество механизмов управления реформой.

Работа представляет интерес для специалистов в области управления человеческими ресурсами, исследователей российского государственного управления, представителей структурных подразделений государственных органов по управлению государственной службой и кадрами. Представленные в настоящей работе материалы могут использоваться в процессе преподавания курсов по теории и современной истории государственной службы.

УДК 351/354
ББК 67.401

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Барабашев А. Г., 2013
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2013

Оглавление

1. Введение	4
2. Основные условия реформы государственной службы России	7
3. Дизайн современного этапа реформы государственной службы России, ее основные цели и планы реализации, менеджмент реформы	18
4. Движущие силы реформы государственной службы России	26
5. Последовательность реализации реформы государственной службы (по доминирующим направлениям, источникам, способам представления, способам измерения результатов и мониторинга, по полномочиям агентов реформы)	36
6. Взаимодействие реформы государственной службы и других структурных реформ государственного управления	42
7. Результаты реформы государственной службы: сравнение замысла и реальных достижений	48

1. Введение

Анализу реформирования государственной службы России, изучению этапов и особенностей реформирования, рассмотрению схем управления реформой государственной службы посвящено немало работ. Эти работы можно распределить по нескольким направлениям.

История реформы государственной службы России, отдельные этапы истории реформирования государственной службы составляют предмет первого и самого обширного из направлений аналитики реформирования государственной службы России. Как правило, указанное направление разрабатывают те исследователи, которые принимали участие в процессах реформирования на различных уровнях: подготовка проектов концепций реформ и отдельных нормативных правовых актов, исполнение НИОКР в рамках программ реформирования и развития государственной службы России, практическое управление реформами государственной службы на отдельных этапах¹. В этих работах представлены свидетельства о реформировании государственной службы России, сформировавшиеся как бы «изнутри процесса реформ». В них содержатся ценные, но зачастую достаточно субъективные мнения и сведения о ходе, успехах или неудачах реформ, выраженные иногда в эмоциональной, оценочной форме.

Другое направление можно назвать компаративистским, в нем проводится сравнение реформ государственной службы России с аналогичными процессами реформирования и развития государственной службы в других странах. Эти исследования делались в связи с вовлечением в оборот реформирования материалов, полученных от международных и зарубежных доноров реформ, а также в связи с исполнением мероприятий в рамках федеральных программ реформирования и развития государственной службы². Отличительной особенностью данного направле-

¹ Реформа и ее этапы (взгляд «изнутри»): ввиду большого количества публикаций, отметим только две обобщающие работы: Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М.: Весь Мир, 2003; Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.). М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

² Государственная служба и государственные служащие во Франции. Российско-французская серия: информационно-учебные материалы. М., 1994; Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане. Екатеринбург, 2005; Копков А.Н. Государственная служба в КНР. М., 2003; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М.: Весь мир, 2003; Реформа государ-

ния выступает его интернациональный характер, здесь много работ, выполненных зарубежными авторами, работавшими по линии Всемирного банка, ОЭСР, других международных и зарубежных доноров. Другая особенность компаративистского направления – нацеленность на практическое использование полученных сведений. Сравнения здесь, как правило, тесно связаны с рекомендациями по возможному применению зарубежного опыта с учетом российских условий.

Наконец, самое немногочисленное из направлений аналитики реформирования российской государственной службы посвящено теоретическому осмыслению этого процесса и его обоснованию, поиску тех теорий государственной службы (шире – управления), тех моделей в рамках этих теорий, которые на фундаментальном уровне объясняют происходящие успехи и неудачи реформы, оценивают ее результаты, а также предсказывают потребные (оптимальные) действия. Отечественных работ в данном направлении немного³, а зарубежных почти нет вследствие отсутствия у значительного большинства зарубежных исследователей теоретического интереса к российским реформам бюрократии⁴. Таким образом, можно отметить, что имеющиеся работы «теоретического направления» в аналитике реформ государственной службы России недостаточно соотносятся с современными тенденциями развития теорий государственной службы.

Тем не менее компендиум работ по аналитике российского реформирования государственной службы значителен. Возникает вопрос: в чем особенность представляемого исследования, его новизна?

В настоящей работе предпринята попытка обосновать и ввести в оборот ряд положений, претендующих на новое видение структуры и процессов реформирования государственной службы России⁵.

ственной службы: канадский опыт и российская действительность / под ред. А.Г. Барабашева, С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2006; Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2004.

³ Взгляд на реформу государственной службы в контексте теории представлен в: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.

⁴ В качестве одной из редких зарубежных работ, посвященных анализу российской государственной службы, упомянем коллективную монографию. См.: Russian Bureaucracy and the State. Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin / ed. by D.K. Rowney, E. Huskey. Palgrave Macmillan, 2009.

⁵ В настоящей работе использованы результаты исследований человеческого капитала в области публичного управления, полученные в ходе выполнения проекта «Человеческие ресурсы в государственном и муниципальном управлении: стратегии и техноло-

Во-первых, в ракурсе истории в предлагаемой работе дан обобщенный обзор десятилетия российских реформ государственной службы, с учетом этапов реформ предшествующего десятилетия. Представлены различные срезы реформирования: содержание мероприятий и их результаты, применявшиеся организационные механизмы, акторы реформ, взаимодействие с другими структурными реформами социальной сферы и государственного управления. Столь масштабное, многоаспектное рассмотрение современной истории реформ государственной службы приводит к выводам, которые нельзя сделать исходя из фрагментарного видения реформ. В настоящей брошюре показано, что происходившие изменения института государственной службы обладали логикой, существовала внутренняя последовательность изменений, реформы имели ярко выраженный циклический характер.

Во-вторых, в срезе компаративистики акценты, представленные в настоящей работе, смещены от стандартной схемы «что есть за рубежом – что из этого можно адаптировать к российским реформам государственной службы» к схеме «какие модели функционирования государственной службы существуют за рубежом – к каким моделям тяготеет российская государственная служба». Это означает, что в настоящей работе принята попытка поставить компаративистику государственной службы на фундамент теоретического анализа, перейти от анализа деталей к видению системных основ государственной службы.

В-третьих, на уровне «теоретического осмысления» российской реформы государственной службы будет показано, что российская реформа эклектична, что она непоследовательно использовала элементы противоречащих друг другу моделей бюрократии, опирающихся на теории идеальной бюрократии Вебера, нового государственного управления, общественно-государственного управления. Отсутствие единого теоретического фундамента реформы «на поверхности» можно объяснить недостаточной вовлеченностью российских экспертов в разработку современной теории бюрократии, однако на более «глубоком уровне», по мнению автора, причины эклектичности российской реформы государственной службы связаны со сложностью этого процесса, вовлеченностью в него различных акторов, влияющих на разработку и реализацию мероприятий реформы. В результате то, что на первый взгляд предстает как

гии развития», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г., грант № 13-05-0018, а также некоторые материалы, полученные в ходе исследования, проведенного по линии Всемирного банка (2011 г.).

реформа государственной службы, как ее проектируемое развитие, на деле превращается в *эволюцию института государственной службы*. Российская государственная служба эволюционирует, т.е. развивается не так, как ей предписывают, а так, как складывается совокупность обстоятельств. Она, как персонаж романа, начала «жить собственной жизнью».

2. Основные условия реформы государственной службы России

Для того чтобы определить основные исходные условия (outlining baseline conditions) современной реформы государственной службы РФ, необходимо:

1) установить место данной реформы среди других реформ государственного управления РФ, а также особенности реформы государственной службы, отличающие ее от других реформ государственного управления;

2) выявить начальные внешние (социально-политические и экономические) и внутренние (структурно-аппаратные) предпосылки и причины реформы государственной службы РФ;

3) описать влияние предшествующих этапов реализации реформы государственной службы (1991–1999 гг.) на современный период реформирования 2000–2010 гг.;

4) установить теоретические предпосылки реформы государственной службы РФ, т.е. те модели государственной службы, которые были взяты за основу этой реформы на каждом из предшествующих этапов ее реализации.

Место реформы государственной службы среди реформ государственного управления РФ и ее особенности

Реформа государственной службы РФ является составной частью спектра реформ общественного сектора (public sector reforms), в совокупности охватывающих структуру органов исполнительной власти и принципы их функционирования, государственный аппарат, государственный

бюджет, государственные учреждения, взаимоотношения государства и гражданского общества, образование и здравоохранение.

Среди реформ общественного сектора реформа государственной службы занимает особое место, поскольку государственные служащие являются не только объектом, но и субъектом реформирования. Государственный аппарат отвечает за реализацию всех реформ общественного сектора, и без его активного участия ни одна из реформ общественного сектора реализована быть не может. Кроме того, система государственной службы как объект реформирования обладает значительно большей инерционностью, нежели объекты реформирования в других реформах общественного сектора (за исключением инерционности системы отношений государства с гражданским обществом, однако и в данном случае источником инерционности является в первую очередь сам государственный аппарат). В рамках реформы государственной службы приходится перестраивать не только правовые нормы, но и менталитет самой бюрократии, привыкшей работать по-иному, ориентироваться на руководство, а не на общество, в целом обладающей низким уровнем профессионально-этического самосознания общественного служения. Проблема несоответствия правоприменительной практики устанавливаемым нормативным правовым актам, с этой точки зрения, только частично является следствием несовершенства принимаемых правовых норм: в первую очередь, это следствие эгоистического группового поведения бюрократии, стремления использовать правовые нормы в своих интересах.

Вследствие указанных особенностей реформирования государственной службы, эта реформа не может, однажды начавшись, окончательно закончиться или прекратиться. Во-первых, стагнация государственного аппарата приведет к окончанию ВСЕХ реформ публичного сектора, остановит развитие страны и сделает Россию неконкурентоспособной в сравнении с другими странами, осуществляющими социально-экономические преобразования. Во-вторых, для реформы государственной службы характерен циклический, а иногда частично возвратный процесс реформирования, что зачастую воспринимается как неуспех реформы, ее «поражение». Причинами этого являются *недоучет возможностей самой бюрократии интерпретировать принимаемые управленческие решения* в своих корпоративных интересах, *обратное влияние других реформ публичного сектора на реформу государственной службы* (например, отсутствие прогресса в бюджетной реформе, затруднения во введении бюджетирования по результатам подрывают мотивацию государственных служащих работать эффективно и результативно; усиление централиза-

ции государственного управления приводит к попятным движениям в регламентации должностных обязанностей на средних уровнях аппарата, в установлении обязанностей по обеспечению принятия решений государственными служащими категории «специалисты» старшей и ведущей групп должностей), а также *наличие организационных проблем* реализации реформы государственной службы.

Начальные социально-политические и структурно-аппаратные предпосылки и причины реформы государственной службы РФ

Предпосылки и причины «запуска» процесса реформирования государственной службы РФ имеют комплексный характер. В целом их можно охарактеризовать как совокупность общественных требований к формированию новой бюрократии, долженствующей заменить собой прежний партийно-советский аппарат и обеспечить устойчивое развитие России как демократического правового государства. Эти требования в начале 1990-х годов одновременно выступили как практические *предпосылки* формирования новой бюрократии и как теоретически рефлекслируемые *причины*, обусловившие вектор производимых изменений. Необходимость данных требований означает, что в практическом плане к моменту коллапса СССР предпосылки «созрели»: прежний партийно-советский аппарат был не в состоянии продолжить работу в новых социально-экономических условиях⁶. В то же время в области теории публичного управления имелся ряд теорий и моделей управления, которые давали возможность «теоретически опознать» практические требования как проблемы, с использованием соответствующей терминологии и концепций, т.е. перевести преобразования в русло применения наработанных теоретических моделей, включая ведущую из них – модель «нового государственного управления»⁷.

К числу социально-политических и экономических предпосылок реформы государственной службы в РФ можно отнести:

- конституционное закрепление прав и свобод человека как высшей ценности, признание соблюдения и защиты прав и свобод человека

⁶ См.: Государственная служба: комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М., 2009. Гл. 5. §1 «Необходимость реформы, ее этапы и проблемы».

⁷ Finnemore M., Sikkink M., Sikkink K. International Norm Dynamics and Political Change. International Organization, 1998. No 52.

Kettl D. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, DC: The Brookings Institution, 2000.

и гражданина обязанностью государства, признание народа единственным источником власти;

- смену экономических условий функционирования государственного аппарата, переход к открытой экономике рыночного типа, отказ от отраслевого управления;
- отмену идеологических ограничений и регуляторов принятия управленческих решений, организационно закреплённую в отказе от однопартийной системы КПСС.

Структурно-аппаратные предпосылки заключались в разрушении прежней системы субординации государственных органов и советско-партийного аппарата управления:

- превращении органов управления РСФСР в федеральные государственные органы в результате распада союзного государства и его органов управления;
- перераспределении полномочий между федеральным уровнем управления и управлением субъектов РФ;
- изменении взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственного управления, основанном на конституционном разделении их полномочий;
- устранении партийных органов и их аппарата как части принятия управленческих решений.

Эти предпосылки, по мере их теоретического осознания, стали основой постановки ряда проблем реформирования государственной службы, имеющих теоретическую природу. К данным проблемам, которые имеют отчетливое теоретическое звучание, относятся:

- Проблема формирования профессиональной государственной службы, основанной на системе заслуг и достоинств (merit system). В такой постановке прежнее управление признается «непрофессиональным», идеологически ориентированным. Влияние концепций Вебера и NPM (как моделей государственной службы) заключается в понимании профессионализма как аполитического исполнения должностных обязанностей на основе знания соответствующих теорий управления, наличия умений и навыков теоретически фундированного решения проблем, в отделении профессиональных государственных служащих от так называемых «политических назначенцев», в ориентации на оказание государственных услуг.
- Проблемы создания открытой и прозрачной государственной службы. Предполагается, что «советско-партийное» управление было

закрыто и непрозрачно вследствие отсутствия демократического правового государства. Терминология «открытости» и «прозрачности» теоретически нагружена, она прямо вытекает из представлений о государстве как машине по оказанию государственных услуг гражданам, о подотчетности бюрократии обществу и разделении бюрократии и политического руководства.

- Проблема усиления эффективности и результативности служебной деятельности государственных служащих. Оценки эффективности и результативности являются теоретическим конструктом, они опираются на индикаторы, показатели и критерии результативности и эффективности служебной деятельности, которые имеют модельный характер и полностью определяются соответствующими теориями государственной службы.

- Проблема формирования системы оплаты труда государственных служащих с учетом их вклада в успешное функционирование государственных органов. Эта проблема связана с проблемой эффективности и результативности служебной деятельности, переводя ее в плоскость материальной оценки эффективности и результативности, с учетом оценки деятельности государственных органов и государства в целом.

Предшествующие этапы реформирования государственной службы России (1990-е годы)

Начиная с 1991 г., первого этапа формирования системы государственной службы РФ, попытки реформирования заключались в том, чтобы уточнить указанные выше проблемы и решить их в контексте существующих теорий государственной службы. При этом на каждом из этапов реформирования происходило теоретическое и, отчасти, практическое продвижение в решении проблем на основе транснациональной *диффузии норм управления*⁸, т.е. использования идей, институтов и практик, которые первоначально происходят из одного или нескольких внешних источников (стран) и которые влияли на выбор того, как должна быть организована новая государственная служба РФ.

⁸ О том, как в России происходила транснациональная диффузия управления, подробнее см. в статье: Barabashev A., Straussman J. Russian Public Service and its Reform in Comparative Perspective // Public Administration Review (USA). 2007. No ¾.

Кратко опишем начальные этапы реформирования государственной службы РФ, относящиеся к 1990-м годам⁹, поскольку без этого особенности современного этапа реформирования (2000–2010 гг.), причины и мотивы действий по проведению современной реформы государственной службы невозможно объяснить. Описание начальных этапов реформирования государственной службы РФ будет дано с учетом разделения диффузии норм управления *по уровням* (заимствование норм и ценностей; внедрение институтов, обеспечивающих функционирование норм и ценностей; введение правил и процедур, регулирующих институты) и *по источникам диффузии* (идеи, институты и практики, происходящие из международных организаций и от международных доноров, предоставляющих техническую помощь; собственно идеи административной реформы, в целом существующие под «концептуальным зонтиком» ведущих теорий публичного управления как части общих глобальных тенденций развития государственного управления; лица или группы лиц, «устанавливающие нормы», защищающие политику, программу или практику реформы).

На первом этапе (1991–1995 гг.)¹⁰ попытки решения проблем государственной службы были сосредоточены на проблеме формирования профессиональной государственной службы. Предпринятые усилия затронули главным образом «средний» уровень управленческой диффузии: был сформирован специализированный государственный орган по управлению государственной службой (Роскадры России)¹¹, структурно похожий на существующие во многих странах органы управления государственной службой. Это было сделано при исходном отсутствии норм и ценностей профессионального управления, без ясного осознания необходимости разработки регулирующих взаимоотношения этого и других государственных органов правил и процедур. Предполагалось, что создание Роскадров приведет к решению трех взаимосвязанных задач: наладить работу по обучению и повышению квалификации гражданских

⁹ Отметим, что в описании этапов реформы государственной службы РФ, относящихся к 1990-м годам, которое было представлено в книге «Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г.» под ред. Т.В. Зайцевой (М., 2003), анализ того, по каким уровням и источникам происходила транснациональная диффузия управленческих норм, не проводился.

¹⁰ Беков Х.А. Опыт работы Роскадров. М., 2001.

¹¹ Начало современного этапа реформирования государственной службы РФ (с 2000 по 2003 г.) представлено в книге «Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.)» под ред. А.Г. Барабашева (М., 2006).

служащих; создать систему управления гражданской службой; провести аттестацию гражданских служащих для установления их профессионального соответствия новым задачам. Однако из этих трех задач была выполнена только первая. Благодаря Роскадрам России появились первые высшие учебные заведения, в которых начали готовить студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление», и, кроме того, были созданы (на базе бывшей системы Академии общественных наук при ЦК КПСС и ее филиалов) федеральная Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и система региональных Академий государственной службы. Две другие задачи не были выполнены из-за сопротивления аппарата попыткам проведения оценки его профессиональной пригодности, а также из-за неурегулированности вопросов организационного подчинения Роскадров (Администрации Президента Российской Федерации или Правительству Российской Федерации).

Следствием работы Роскадров России, уже после прекращения деятельности этого органа, стало принятие Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.). Этот закон ввел в федеральное законодательство понятие государственной службы и определил основные механизмы ее функционирования. Однако имевшаяся неопределенность целей реформирования государственной службы привела к непоследовательности ряда формулировок этого закона, воплотивших в себе несколько несовместимых тенденций развития государственной службы.

На данном этапе реформирования главными источниками идей и практик реформы государственной службы были группы российских экспертов, имеющие прямой выход на политическое руководство новой России¹², и международные организации и доноры, предоставляющие техническую помощь в распространении международных идей и практик государственного управления. Непосредственное влияние теорий публичного управления на реформу, экспертная дискуссия относительно их содержания и возможностей применения в российских условиях отсутствовали вследствие незначительного участия российского экспертного сообщества в международной разработке современных теорий публичного управления, незрелости российской институциональной научной и информационной среды в этой области.

¹² Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003. С. 29, 45–50.

Можно сказать, что на первом этапе реформирования государственной службы РФ происходила несистемная диффузия норм управления (несбалансированность уровней диффузии), не было определенного желаемого (потребного) теоретического образа государственной службы, имелась ориентация российской политико-бюрократической элиты на эволюционное преобразование старого партийно-советского аппарата в новую государственную службу, призванную функционировать в иных общественных условиях.

На втором этапе реформирования (1997–1998 гг.) был подготовлен проект Концепции реформы государственного управления. Эта попытка, предпринятая группой советников Президента Б.Н. Ельцина, привела к созданию (с учетом международного опыта) теоретического фундамента последующих реформ государственной службы. Именно на этом этапе реформирования были сформулированы принципы построения профессиональной государственной службы, создаваемой на основе системы заслуг и достоинств и призванной служить обществу (государственная служба для гражданского общества). Важным достижением данного этапа было то, что указанные принципы без осязаемого сопротивления были приняты как профессиональным сообществом, так и политическим руководством. Но организационного механизма реализации разработанных предложений не было создано, поэтому реформа вяло «закончилась, не начавшись». Параллельно с разработкой Концепции реформирования государственного управления, в Администрации Президента России и в Аппарате Правительства России группой экспертов был разработан проект Кодекса государственной службы, основанный на тех же принципах. Однако должных организационных усилий по представлению этого проекта в Государственную Думу не было предпринято.

На данном этапе основные попытки решения проблем государственной службы, как и на предшествующем этапе, были сосредоточены на проблеме формирования профессиональной государственной службы, рассматриваемой в ракурсе выбора между открытой и закрытой моделями профессиональной государственной службы.

Источники диффузии управленческих норм на втором этапе реформирования были более сбалансированными: наряду с идеями, институтами и практиками, предлагаемыми международными организациями и международными донорами, предоставляющими техническую помощь, а также с наличием заинтересованности политического руководства и экспертного сообщества в осуществлении реформы, впервые в эксперт-

ный «оборот» были введены идеи ведущих теорий публичного управления. В то же время уровни диффузии остались прежними: не были сделаны усилия по изменению норм и ценностей государственного управления, затормозилось и даже пошло вспять развитие институтов, обеспечивающих функционирование норм и ценностей. Введение правил и процедур, регулирующих функционирование государственной службы, осталось нереализованной задачей.

Третий этап реформирования (осень 1999 – весна 2000 г.), предстоящий рассматриваемому нами периоду, был связан с подготовкой идеи для предвыборной программы кандидата в Президенты России В.В. Путина (Программа модернизации государственной службы, разработанная в Центре стратегических разработок, так называемом «Центре Г. Грефа»).

К этому времени сложилось мнение, что наиболее уязвимым местом реформы является отсутствие методик и организационных механизмов ее реализации. Необходимо было закрепить сделанный в 1997–1998 гг. теоретический выбор (приверженность открытой модели государственной службы, укладываемой в рамки направления New Public Management) механизмами его практической реализации. В предложенной Концепции было описано критическое состояние института государственной службы РФ, сложившееся к концу 1990-х годов, дан прогноз его дальнейшей деградирующей эволюции при отсутствии реальных действий по реформированию (негативный сценарий), рассмотрена «точка критического выбора», т.е. время, после которого преобразования станут бесполезными вследствие необратимой деградации института государственной службы, четыре организационных сценария проведения модернизации государственной службы и выбран оптимальный (с точки зрения посткризисной ситуации дефолта 1998 г.) сценарий модернизации, включая последовательность необходимых мероприятий.

Однако начало реализации сформированного плана мероприятий было отнесено на более поздний период времени в силу специфики предвыборной и выборной ситуации в России на пороге 2000-х годов.

Можно сказать, что с позиций анализа процесса диффузии управленческих норм, и на этом, третьем, этапе реформы государственной службы продвижение было также ограниченным: необходимость установления новых этических ценностей государственной службы не была осознана как критическое условие успеха реформы; внедрение институтов, обеспечивающих функционирование норм и этических ценностей, за-

тормозилось; введение правил и процедур, регулирующих такие институты, не было произведено на практике.

Резюмируя, первое десятилетие реформы государственной службы РФ характеризовалось умеренным прогрессом, главным образом в постановке проблемы формирования профессиональной государственной службы, основанной на системе заслуг и достоинств, в осознании самой необходимости реформы, в принятии ее теоретических оснований. Начальные этапы реформы российской бюрократии в 1990-е годы следует назвать *этапами подготовки практических преобразований*, консолидации общественно-экспертных и властных представлений о том, какая государственная служба нужна России, какой международный теоретический и практический опыт существует, и в каких пределах, как методологически и организационно его следует использовать. В то же время основные недостатки реформирования государственной службы в 1990-е годы были связаны с непониманием системного характера реформы, в том числе невозможности заменить реформу эволюционной модернизацией партийно-советского аппарата (на первом этапе), с недостаточным вниманием к развитию институтов управления государственной службой, правил и процедур, регулирующих государственную службу (на втором этапе), с недоучетом профессиональной этики государственной службы как критического условия успеха преобразований (на третьем этапе).

Модели государственной службы, взятые за основу современного этапа реформы государственной службы РФ

На каждом из трех начальных этапов реформирования государственной службы выдвигались свои, специфические теоретические вопросы. В свою очередь, ответы на эти вопросы влияли на содержание практических мероприятий по реформированию. Опишем в табличном виде, какие основные теоретические проблемы ставились на начальных этапах реформирования государственной службы России, какие теоретические модели (веберовская модель «рациональной бюрократии» или модель «нового публичного менеджмента») брались за основу решения этих проблем, и наконец, какие основные практические действия в связи с этим выбором предпринимались.

Видно, что выбор между двумя указанными теоретическими моделями государственной службы, либо их синтез в некоей гипотетической «третьей модели», к началу рассматриваемого современного периода ре-

формирования не был совершен. До 2000 г. имелись колебания как в одну, так и в другую сторону. Забегая вперед, выскажем утверждение, что такой выбор не сделан до сих пор, хотя возникают иные подходы, выходящие за пределы обеих моделей.

Этап реформирования	Основные теоретические проблемы	Решения / в рамках каких теорий они давались	Какие практические мероприятия осуществлялись на основе этих ответов
1992–1995 гг.	Нужна ли в России профессиональная государственная служба?	Да / Модель «рациональной бюрократии»	Создание Роскадров; создание сети образовательных учреждений, отвечающих за профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; подготовка Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» (1995)
1997–1998 гг.	Какая профессиональная государственная служба нужна для России – корпоративная (закрытая) или открытая?	Открытая / Модель «нового менеджмента»	Разработка проекта Концепции реформы государственного управления (1997); подготовка проекта «Кодекса РФ о государственной гражданской службе» (1998)
Осень 1999 – весна 2000 г.	Как организовать реформирование государственной службы, какие сценарии и механизмы являются оптимальными?	Использование в механизмах и методиках одновременно элементов модели «рациональной бюрократии» и элементов модели NPM	Разработка Концепции модернизации государственной службы (1999–2000)

3. Дизайн современного этапа реформы государственной службы России, ее основные цели и планы реализации, менеджмент реформы

Современный период реформирования государственной службы РФ охватывает десятилетие с 2000 по 2010 г. В это время действия по проведению реформы приобрели качественно новый характер. Отдельные теоретические разработки и несистемные практические действия сменились последовательными усилиями, осуществляемыми на основе единой концепции. В рамках современного периода можно выделить четыре этапа: этап создания Концепции реформирования системы государственной службы РФ, определившей цели и направления реформы, ее идеологию, наконец, общественное восприятие этой Концепции (2000–2002 гг.), этап первоначального законодательного оформления системы государственной службы и ее важнейшего вида, государственной гражданской службы (2003–2004 гг.), этап программно-целевой реализации реформы (осень 2003 – 2007 г.), этап коррекции программно-целевой реализации реформы (2009 – настоящее время). Эти этапы не существовали автономно: по содержанию мероприятий имеется их пересечение (например, формулировки новых федеральных законов о системе государственной службы и о государственной гражданской службе воспроизводят многие положения Концепции реформирования системы государственной службы РФ, или же разработка и принятие большинства Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ о государственной службе приходится на 2004–2009 гг., по сути, относясь к этапу законодательного оформления системы государственной службы, а по времени входя в состав более поздних этапов современного развития и реформирования государственной службы, и т.д.). Тем не менее принципиальные акценты реформы в течение последнего десятилетия реформы государственной службы в целом смещались от идеологии (как важнейшего компонента дизайна реформы) к законодательному регулированию, и далее к методикам практических мероприятий и к самим практическим мероприятиям. Отсюда следует и основной недостаток современной реформы: усиление рисков ее превращения в технократический проект, забвение (недоучет) основных идеологических «посылов» принятой в 2001 г. Концепции реформирования государственной службы, внутриаппаратная реализация реформы.

Дизайн реформы

Под *дизайном* реформы государственной службы далее мы будем понимать комплексное понимание реформы, включая определение ее предназначения, целей и общей направленности преобразований (*дизайн идеологии* реформы), формирование планов и задач реформы на основе понимания ее предназначения и установленного направления преобразований (*программно-целевой дизайн*), построение системы управления реформой (*организационный дизайн*). Понятие дизайна реформы является более широким понятием, чем понятия цели и задач реформы, поскольку дизайн реформы охватывает всю проблемную ситуацию реформирования, задавая основные направления практических преобразований и способы их осуществления¹³. Определение целей и задач – только часть дизайна реформы государственной службы, аналогично тому, как план работ по возведению здания является только частью его композиции.

До 2000 г. целостного дизайна реформы государственной службы РФ не существовало. Преобразования намечались и совершались, преследуя локальные, зачастую плохо совместимые или неисполнимые цели. Предложения по реформированию зачастую не сопровождалось последовательными практическими действиями по их реализации. Управление реформой государственной службы было хаотичным и ситуативным. Главное, в 1990-е годы не был разработан и принят к реализации комплекс нормативных правовых актов, задающих дизайн реформы.

Нельзя утверждать, что целостный дизайн реформы государственной службы РФ полностью сложился в начале 2000-х годов. Корректировка этого дизайна, его уточнение, происходят до сих пор. Однако основные черты дизайна реформы государственной службы были заданы именно в Концепции реформирования системы государственной службы (2001 г.). Под ее влиянием сформировалось современное законодательство о государственной службе России, была принята первая федеральная программа реформирования (2003–2005 гг.), именно в связи с ее созданием был разработан функционирующий до сих пор, хотя и подвергающийся модификации, достаточно громоздкий механизм управления государственной службой.

¹³ Из работ, посвященных комплексной аналитике институционального дизайна государственного управления России, следует отметить обстоятельную книгу Г.Л. Купряшина «Модернизация государственного управления: институты и интересы» (М.: Изд-во Московского ун-та, 2012).

Концепция реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.): основные контуры дизайна реформы

Основные контуры дизайна реформы системы государственной службы РФ сложились на первом этапе современного периода реформирования государственной службы, с осени 2000 г. по осень 2001 г.

Дизайн идеологии реформы включает в себя систему требующих решения проблем и целей реформы. Этот дизайн был задан Концепцией реформирования системы государственной службы РФ¹⁴. Дизайн идеологии реформы, предложенный в Концепции, состоит из двух элементов: а) оценки существующей государственной службы России (на период до 2000 г.) как описания того состояния государственной службы, от которого необходимо «избавиться», т.е. задания целей и направления реформирования «от противного»; б) описания должного состояния государственной службы, т.е. положительного задания целей и направления реформирования.

Формулировки целей и направлений реформирования, предлагаемые Концепцией, отличаются немаловажной особенностью: они даны таким образом, чтобы легко трансформироваться в формулировки законов и других нормативных правовых актов.

В составе основных проблем существующей государственной службы России Концепция реформирования выделила четыре группы проблем: проблемы противоречий в структуре государственной службы (отсутствие системы государственной службы, ее разделения на виды), проблемы наличия противоречий и недостатков в функционировании государственной службы (противоречия в законодательстве о государственной службе, низкая эффективность деятельности государственных органов, слабое использование современных технологий государственного управления, низкая эффективность кадровой политики, отсутствие надлежащей регламентации деятельности государственных органов и самих государственных служащих, неадекватность социального и правового положения государственных служащих возлагаемым на них обязанностям, неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой), проблемы взаимодействия государственной службы и общества (отсутствие контроля деятельности государственных органов и их аппаратов со стороны гражданского общества, информаци-

¹⁴ Концепция реформирования системы государственной службы РФ. Утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 г., № Пр-1496.

онная закрытость деятельности государственных органов, снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих), проблемы противодействия коррупции в государственном аппарате, смыкающиеся с проблемами неудовлетворительного взаимодействия с гражданским обществом.

Таким образом, в дизайн идеологии реформы, задаваемый «от противного», Концепция включает структурно-функциональные и общественно ориентированные цели и направления реформирования государственной службы России.

Перечень целей и направлений реформирования конкретизируется в Концепции через прямое описание тех целей реформы, которые являются первоочередными. Это повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание системы государственной службы. Отметим, что понятие эффективности государственной службы здесь оказывается объединяющим для всех требований, относящихся к совершенствованию ее структурно-функциональных характеристик. Следует указать, что даже к концу рассматриваемого периода, через 10 лет после принятия Концепции, дизайн идеологии реформы, заложенной в Концепции, не устарел. Сформированная в Концепции идеология реформирования государственной службы не исчерпала своего потенциала. Более того, неоднократно высказываемые упреки в адрес несовершенства действующих федеральных законов о государственной службе, других нормативных актов, включая недостаточную эффективность федеральных программ реформирования государственной службы, как правило, противопоставляют замыслы и идеалы реформирования, сформулированные в Концепции, и несовершенство их воплощения в дальнейших актах и действиях. Требования «возврата к истокам» реформирования государственной службы, к положениям Концепции реформирования означают, что в сфере идей современный период реформирования государственной службы России еще не закончен. В то же время это утверждение не относится к программно-целевому и организационному дизайну реформы, имеющему явный аппаратный «оттенок».

Программно-целевой дизайн реформирования системы государственной службы, предложенный в Концепции, состоит из задач и планов мероприятий реформирования. Задачи реформирования включали:

- Создание системы государственной службы и формирование новых технологий профессиональной деятельности.

- Создание нового федерального законодательства о государственной службе, состоящего из «рамочного» закона о системе государственной службы, из видовых законов (о видах государственной службы) и из комплекса Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ, конкретизирующих положения федеральных законов.
- Разработка кадровой политики, включая механизмы конкурсного набора на вакантные должности, аттестацию, проведение квалификационного экзамена, формирование кадрового резерва, ротацию кадров, привлечение новых молодых кадров.
- Создание системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ.
- Регламентация служебной деятельности государственных служащих с учетом ее эффективности и результативности, качества оказываемых услуг.
- Обеспечение открытости государственной службы и ее прозрачности, повышения доверия граждан к государственной службе.
- Использование современных информационных технологий на государственной службе.
- Совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы.

Особенностью предлагаемых механизмов реализации поставленных задач стало предложение в Концепции плана мероприятий, т.е. принятие программно-целевого метода реализации задач. Эта особенность Концепции, ее ориентация на необходимость четкого планирования конкретных изменений в организации работы государственных служащих, на совершенствование ресурсного обеспечения государственной службы, наиболее ярко представлена в Приложении к Концепции¹⁵. В проводившихся до этого разработках преимущественное внимание уделялось, как правило, конечным целям преобразований и правовым нормам, которые могли бы зафиксировать желаемое состояние государственной службы. Ранее вопросы ресурсного обеспечения предлагаемых мероприятий, их соответствующего прохождения во времени, выбора оптимальной последовательности и стимулирования позитивных изменений комплексно никогда не прорабатывались. Это препятствовало как непосредственной практической реализации многих разработок, так и их интеграции в единую систему мер. Включение в состав Концепции плана первоочередных

¹⁵ Приложение. План первоочередных мероприятий на 2001–2002 гг. по реализации Концепции реформирования системы государственной службы РФ.

мероприятий стало прообразом федеральных программ реформирования государственной службы, реализуемых начиная с осени 2003 г.

В настоящее время программно-целевой дизайн Концепции частично реализован, однако его потенциал заметно ослаблен ориентацией на аппаратный контроль и исполнение.

По своему нормативному содержанию Концепция реализована для вида государственной гражданской службы (хотя продолжают усилия по разработке и принятию ряда Указов и Постановлений по ротации, привлечению студентов на государственную службу по договорам на обучение, по кадровому резерву, по оценке результативности служебной деятельности) и требует завершения по направлениям правоохранительной службы (несмотря на принятие Федерального закона «О полиции») и военной службы. Отметим, что уже изначально формулировки Концепции были построены таким образом, чтобы они коррелировали с терминологией предполагаемых нормативных правовых актов. Другими словами, хотя Концепция отнюдь не исчерпала себя по предмету ведения (в своей идеологии), она уже существенно воплощена в нормах. В то же время выявились существенные недостатки программно-целевого дизайна, связанные с реализацией программ реформирования и развития государственной службы. Эти недостатки, часто в совокупности обозначаемые как «неэффективность расходования средств на мероприятия программы», связаны с отсутствием механизма реализации выработанных экспертных рекомендаций, точнее, эта реализация отдана «на откуп» самому аппарату. А поскольку такого механизма нет, и предлагаемые рекомендации, полученные в рамках мероприятий программы, «оседают» у государственных заказчиков и координатора, используются sporadически, без ответственности самих государственных органов за реализацию принятых предложений, то некачественные предложения (экспертные разработки) трудноотличимы от качественных разработок, контроль качества приобретает вкусовой характер. Здесь возможны два принципиальных решения: либо, в порядке экономии средств, возложить реализацию мероприятий программы на государственные органы, «сэкономив средства» и окончательно превратив реформу в аппаратное дело, либо повысить роль экспертного сообщества и экспертных разработок, создав механизм обязательной реализации экспертных разработок государственными органами – государственными заказчиками мероприятий программы, с элементами авторского контроля. К сожалению, в настоящее время начал реализовываться первый вариант. Это означает, что

программно-целевой дизайн реформы в том виде, в котором он был намечен Концепцией, прекращает существование в качестве инструмента соединения усилий экспертного сообщества и власти.

Организационный дизайн реформы был таков:

- 24 ноября 2000 г. Президент РФ поручил Правительству РФ, Администрации Президента РФ и Совету Безопасности РФ подготовить и до 1 мая 2001 г. представить предложения о реформировании системы государственной службы¹⁶.
- 12 декабря 2000 г. Председатель Правительства РФ поручил Минэкономразвития РФ, Минтруду РФ, Минфину РФ, Госкомстату РФ, Минюсту РФ подготовить предложения по выполнению поручения Президента РФ¹⁷.
- 13 декабря 2000 г. Распоряжением по Администрации Президента РФ была создана Межведомственная рабочая группа (МРГ) по подготовке предложений по реформированию государственной службы РФ¹⁸. В состав МРГ вошли первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ Д.А. Медведев (в то время первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ), представители Правительства РФ, федеральных государственных органов, ведущих образовательных и научных учреждений по направлениям реформы государственной службы.
- 27 февраля 2001 г. Распоряжением по Администрации Президента РФ при МРГ была создана постоянная экспертная группа для подготовки проектов Концепции реформирования, планов первоочередных мероприятий по реализации и утвержден ее состав¹⁹. Экспертная группа была составлена из специалистов соответствующих государственных органов, а также ученых, представляющих ведущие научные организации и высшие учебные заведения. Можно сказать, впервые было осуществлено соединение в одном коллективе экспертов по государственной службе из государственных органов и ведущих ученых и преподавателей в области государственной службы из научных и образовательных учреждений. Это дало возможность

¹⁶ Поручение Президента РФ № 2331 от 24 ноября 2000 г.

¹⁷ Поручение Председателя Правительства РФ № МК-1717-32750 от 12 декабря 2000 г.

¹⁸ Распоряжение Администрации Президента РФ № 1830 от 13 декабря 2000 г.

¹⁹ Распоряжение Администрации Президента РФ № 242 от 27 февраля 2001 г.

объединить теоретические наработки и практические механизмы и сведения, значительно повысить эффективность предложений.

- В феврале – июне 2001 г. экспертная группа подготовила проект Концепции реформирования системы государственной службы РФ, с использованием ранее существовавших концептуальных разработок, подготовленных в государственных органах, в Центре стратегических разработок, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Государственном университете – Высшей школе экономики, Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова, Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институте государства и права Академии наук Российской Федерации, в иных исследовательских организациях и учебных заведениях.

- В октябре 2001 г. были образованы межведомственная рабочая группа по подготовке проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе, а также Комиссия по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации²⁰. Особо следует отметить, что в составы указанных МРГ и Комиссии вошли представители всех ветвей власти, при этом руководство Комиссией было возложено на Председателя Правительства РФ.

Весь последующий организационный дизайн реформы государственной службы явился следствием принятых на данном этапе решений. Достоинствами принятого организационного дизайна реформы государственной службы стали вовлеченность различных государственных органов в реформу, определенная консолидация экспертного сообщества и практиков реформы, формирование организационного плана реформы в виде федеральных программ. В то же время организационный дизайн, сформировавшийся во время подготовки Концепции, характеризовался рядом недостатков. Во-первых, МРГ принимает решения, как правило, на основе консенсуса, т.е. возник механизм согласования позиций различных государственных органов (с построением «таблиц разногласий») и итерационным принятием решений, устраивающих все государственные органы). Это длительный процесс, который чреват затягиванием воп-

²⁰ Распоряжение Администрации Президента РФ № 1331 от 5 октября 2001 г.

росов, неоднократным назначением и переносом сроков заседаний МРГ. Во-вторых, механизм МРГ отсекает инновационные «непривычные» предложения, которые могут быть прорывными. Главенствует осторожность. В-третьих, создание экспертной группы с незначительными полномочиями как консультативного органа при МРГ затрудняет осуществление авторского надзора за исполнением решений, что может приводить к выхолащиванию их сути. В целом принятый на данном этапе организационный дизайн реформы бюрократии отдал реформу бюрократии в руки самой бюрократии²¹.

Постоянно высказываемое утверждение, что система управления государственной службой России до сих пор не создана, несмотря на требования Концепции реформирования и на положения федерального законодательства, является не совсем правомерным, поскольку такая система создана: это распределенная система принятия решений на уровне МРГ и управления программами реформирования государственной службы. Затруднения, возникающие при использовании данной схемы управления государственной службой, косвенно свидетельствуют о том, что потенциал организационного дизайна реформы, предложенного Концепцией, в основном исчерпан.

Таким образом, дизайн реформы государственной службы РФ, сформированный Концепцией реформирования системы государственной службы, частично устарел: из трех его компонент подлежат переосмыслению и замене две, при сохраняющейся актуальности идеологии реформы и поставленных в ее рамках целей.

4. Движущие силы реформы государственной службы России

Реформа государственной службы не могла бы состояться, если бы не было социальных групп, заинтересованных в ее проведении, и если бы экономическая ситуация блокировала реформу. *Политико-экономи-*

²¹ О рисках реформирования государственной службы России, включая риск превращения реформы в технократический проект, см.: Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. Риски реформирования государственной службы России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. II. № 2–3.

ческий анализ реформы государственной службы заключается в том, чтобы выявить:

- акторов реформы, т.е. основные движущие силы реформы (социальные группы, которые оказывают влияние на ход реформы, нацелены на ее поддержку или на противодействие реформе, на изменение ее направленности, в том числе международные доноры реформы)²²;
- ограничения, накладываемые акторами реформы, на использование программно-целевого метода и на организационные схемы реализации реформы;
- экономические ограничения реформы государственной службы.

Политико-экономический анализ задает «внешние», социально-экономические обстоятельства и условия проведения реформы государственной службы. Эти обстоятельства и условия не были одинаковыми на всем протяжении современного периода реформирования, они эволюционировали, будучи то более, то менее благоприятными для реформы.

Акторы реформы и их эволюция

В настоящее время в российской литературе сложилось статическое понимание акторов реформы государственной службы России, которое одинаково применимо не только к реформе государственной службы, но и ко всем структурным реформам государственного управления. Это понимание таково.

Во-первых, акторы реформы подразделяются на *уровни*. Выделяется²³ политико-государственный уровень акторов (признаки противников – имперское сознание, стремление к усилению властной вертикали, правовой нигилизм, внутриаппаратное понимание реформы, стремление закрыть информацию по реформированию бюрократии от граждан, подавление инициативы «на местах», недоверие к инновационным предложениям, стремление к единомыслию под лозунгом консенсуса; признаки сторонников – ориентация на нестандартные решения и творческий подход, уважение к праву, требования радикальной реформы, стремление к расширению местного самоуправления, инициативы и предприимчивости, к открытости принимаемых решений, стремление сотрудничать со

²² Впервые классификация акторов реформы государственной службы была произведена А.В. Оболонским в работе: Государственная служба: комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М., 2009. Гл. 5. §2 «Сторонники и противники реформы».

²³ Там же.

структурами гражданского общества, готовность к борьбе с противниками радикальных преобразований), социально-групповой и отчасти личностный уровень (прагматические, идейные и психологические). Вводится также понятие болота, индифферентно относящегося к реформам государственного управления.

Во-вторых, выделяются три *категории* акторов реформ²⁴. К первой категории относятся различные группы гражданского общества, заинтересованные или не заинтересованные в эффективности исполнительной власти. Эти группы могут как поддерживать реформы государственного управления, так и противодействовать им, быть более или менее активными. Отмечается различие позиций малого, среднего и крупного бизнеса к этим реформам (крупные бизнес-структуры тесно связаны с государственным аппаратом и в радикальной модернизации власти не нуждаются, против реформ выступает криминальная часть бизнеса, в наибольшей степени в реформах заинтересован малый и средний бизнес). 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 невысоких, но стабильных и гарантированных нелегальных доходов, повышение подконтрольности деятельности.

Другой категорией акторов реформ являются сами государственные служащие (аппарат) и политическое руководство. Высшее политическое руководство России, как представляется, поддерживает проведение структурных реформ государственного управления, 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

²⁴ Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010. С. 31–36.

исполнительной власти. Среди сторонников и противников реформ государственного управления присутствуют 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 или, наоборот, более противодействуют реформам. Мнение, что реформы тормозятся на средних уровнях аппарата, не находит подтверждения. Здесь многое зависит от широкого спектра значительно различающихся индивидуальных обстоятельств. Это означает, что в государственном аппарате нет единой базы поддержки или противодействия реформам.

В-третьих, среди заинтересованных участников программ реформирования нужно выделить третью категорию, зарубежные национальные и международные организации, концентрирующие в себе международный опыт, пропагандирующие политику стран-доноров и международных организаций. Ссылки на успешный международный опыт всегда были и остаются значимыми аргументами в пользу реформ²⁵.

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. Эти программы способствовали диффузии норм управления применительно к особенностям России, «мягко» определяя идеологию реформ через, на первый взгляд, технические вопросы.

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.

²⁵ Так, одной из самых цитируемых работ Всемирного банка, написанной о реформе государственной службы в международном контексте, является книга Н. Мэннинга, Н. Парисона «Реформа государственного управления. Международный опыт» (М., 2003).

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 передаче своего опыта иностранным коллегам.

За прошедшее время проявились и недостатки сложившейся практики предоставления международной технической помощи. К таким недостаткам относится то, что со стороны международных доноров экспертами работали зачастую специалисты, которые не всегда хотели осваивать российскую практику и учитывать менталитет, реальную загрузку российских чиновников, их приоритеты. Зачастую предлагалось разрабатывать тематику, далекую от практических потребностей, или для которой в России еще не созданы необходимые условия. По всей видимости, «международная техническая помощь» в сфере государственного управления должна быть перестроена, и речь должна идти о межведомственном и экспертном сотрудничестве, совместной разработке актуальных вопросов.

Как по уровням, так и по категориям акторов имеется динамика их участия в процессе реформы государственной службы. Представим эту динамику с разбивкой по этапам реформы.

Этапы реформы государственной службы	Наиболее значимые позитивные акторы (уровни)	Наиболее значимые негативные акторы (уровни)	Наиболее значимые позитивные акторы (категории)	Наиболее значимые негативные акторы (категории)
2000–2002 (разработка и восприятие дизайна реформы госслужбы – Концепция)	Наиболее значимый уровень – политико-государственный, именно он инициировал временный этап реформы государственной службы. Социально-групповой и личностный уровень представлен фрагментарно, частью экспертного сообщества специалистов в области государственного управления (идейная, а не прагматическая ориентация)	На политико-государственном уровне: негативные акторы в отрывом виде отсутствуют. На социально-групповом и личностном уровне сильный скепсис в отношении реформирования со стороны среднего звена бюрократии, а также общественного мнения в целом	Категория гражданского общества: активное участие экспертов в разработке реформы. Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе государственной службы. Категория зарубежных и международных доноров: начало активного участия	Категория гражданского общества: скепсис в отношении реформы со стороны организаций гражданского общества (кроме экспертного сообщества специалистов в области госслужбы). Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе. Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет
2003–2004 (законодательное оформление системы государственной службы и ее вида, гражданской службы)	На политико-государственном уровне: поддержка на высшем уровне. На социально-групповом и личностном уровне: расширение данного уровня за счет экспертов и ряда государственных служащих, активно участвующих в мероприятиях реформирования	На политико-государственном уровне: начало «заборюкрачивания реформы», ее формализации. На социально-групповом и личностном уровне: дисканчивание от реформы ряда ключевых министерств, их руководства	Категория гражданского общества: через расширение экспертного участия. Категория бюджетной сферы: нет. Категория зарубежных и международных доноров: активное участие	Категория гражданского общества: размытие негативного отношения. Категория бюджетной сферы: скепсис. Категория зарубежных и международных доноров: нет

<p><i>Осень 2003 – 2007</i> (реализация первой федеральной программы реформирования госслужбы)</p>	<p>На политико-государственном уровне: снижение поддержки, превращение реформирования в «рутин». На социально-групповом и личном уровне: расширение экспертного сообщества и усиление его активности, включение региональных экспертных сообществ в разработку мероприятий федеральной программы</p>	<p>На политико-государственном уровне: поиск иных акцентов и приоритетов в реформах, начало критики принятой схемы реформы госслужбе через реализацию федеральных целевых программ. На социально-групповом и личном уровне: осознание частью экспертного сообщества низкого КПД реформирования через реализацию федеральных программ</p>	<p>Категория гражданского общества: активизация участия, в том числе по линии организаций антикоррупционной и правозащитной ориентации. Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе государственной службы. Категория зарубежных и международных участников в государственной службе в силу переклочения на техническую помощь в рамках административной реформы и по причинам политического характера</p>	<p>Категория гражданского общества: критика коррупции возрастает, охлаждение гражданско-общественного к реформе как к «внутреннему бюрократическому процессу». Категория бюджетной сферы: скепсис. Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет</p>
<p><i>2009–2010</i> (коррекция программно-целевого метода, вторая федеральная программа)</p>	<p>На политико-государственном уровне: стремление ускорить реформу, усилить ее по направлениям противодействия коррупции, открытости и прозрачности госслужбы, эффективности и результативности государственной службы. На социально-групповом и личном уровне: поддержка реформы становится все более прагматической, поскольку большая дистанция уже пройдена</p>	<p>На политико-государственном уровне: явных противников нет. На социально-групповом и личном уровне: психологическая устойчивость порождает новый вид противников, уставших от «ожидания перемен» и нечего хорошего от реформы не ждущих и уверенных, что это будет очередная «компания»</p>	<p>Категория гражданского общества: усиление скепсиса, в особенности по причине отсутствия явных успехов в противодействии коррупции. Расслоение отношения экспертного сообщества. Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе государственной службы. Категория зарубежных и международных доноров: возобновление активной поддержки реформы в силу общих политических обстоятельств</p>	<p>Категория гражданского общества: дальнейшее охлаждение гражданско-общественного к реформе как к «внутреннему бюрократическому процессу». Категория бюджетной сферы: скепсис. Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет</p>

Специфика динамики акторов реформы государственной службы дает основания отличить акторов этой реформы и акторов других структурных реформ государственного управления. Другими словами, акторы разных структурных реформ государственного управления могут быть одинаковыми, однако эти акторы по-разному участвуют в различных реформах на разных их этапах. Например, на политико-государственном уровне активность акторов смещалась от реформы государственной службы к административной реформе, и за этим следовало смещение активности зарубежных и международных доноров. В обратной фазе находилось отношение к этим двум реформам социально-группового и личностного уровня реформ: противодействие реформе государственной службы сменялось противодействием административной реформе (в виде неприятия реформ средним слоем госаппарата). Наконец, гражданское общество демонстрирует «волнообразное» отношение к реформе государственной службы, проходя фазы вовлеченности экспертного сообщества в реформу, скепсиса, активизации участия других организаций гражданского общества в реформе, и снова скепсиса.

Вывод из анализа перечисленных выше акторов реформ состоит в том, что существует неустойчивый баланс сил и их «волнообразная» динамика, усиление и ослабление участия. 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. Так, во время финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. проявилось естественное желание пройти этот неприятный период в режиме «ручного управления», мобилизационной модели, усиленной властной «вертикали», и далее продлить такой режим управления на следующие годы, что противоречит объявленным направлениям реформы государственной службы.

Ограничения, накладываемые акторами реформы, на использование программно-целевого метода и на организационные схемы реализации реформы

Важнейшей характеристикой российской реформы государственной службы начиная с 2003 г. выступает применение программно-целевого метода разработки и осуществления мероприятий реформирования.

Конфигурация программно-целевого метода, его организационные схемы, которые применяются в российской практике реформирования,

определяются акторами реформы государственной службы по следующим параметрам:

- Система управления исполнением мероприятий реформирования, разделяющаяся на два уровня, уровень координатора федеральных программ и уровень государственных заказчиков мероприятий федеральных программ, определяется тем, что политико-государственный уровень в проведении реформы устойчиво главенствует.
- Система подготовки предложений (разработки мероприятий) опирается на конкурсное привлечение экспертных коллективов, представляющих различные образовательные и исследовательские учреждения и фонды. Тем самым фиксируется ситуация активного участия в реформировании государственной службы одной части гражданского общества, а именно экспертного сообщества специалистов в областях публичного управления, права, экономики, социологии, психологии и др.
- Подчиненное положение системы подготовки предложений («исполнители») системе управления мероприятиями («заказчики») определяется тем, что гражданское общество скептически или нейтрально по отношению к разработкам экспертов, что свидетельствует об отсутствии целостной позиции гражданского общества в отношении данной реформы.
- Реализация уже подготовленных предложений зависит, таким образом, от «среднего слоя» исполнителей, собственно бюрократии. Реализация предложений проходит вяло, поскольку на социально-групповом и личностном уровне в среднем слое бюрократии отсутствуют значимые позитивные акторы реформы.
- Отсутствие общей поддержки реформы государственной службы гражданским обществом является главным фактором нестабильности реформы, т.е. дело не в том, что федеральные программы реформирования государственной службы составлены некачественно, плохо администрируются, и т.п., а в том, что общество не уверено в необходимости проведения таких программ и рассматривает возможность иных, более радикальных схем реализации реформы государственной службы (например, выведя реформирование из-под контроля бюрократии, оставив экспертное сообщество в качестве заказчика и исполнителя, а также осуществляющего «авторский надзор» за внедрением разработок, с возможностью общей оценки реформы самим гражданским обществом).

Экономические ограничения реформы государственной службы

Если в начале 2000-х годов еще чувствовались последствия дефолта августа 1998 г., то вплоть до осени 2008 г. существенных ограничений собственно экономического плана для реформы не было, т.е. средства на реформу имелись. Другое дело, что нельзя осуществлять реформирование, например, оплаты труда государственных служащих в отрыве от реформирования оплаты труда в бюджетной сфере: иначе произойдет серьезный «перекос в оплате», и недовольство бюджетников, в целом нейтрально относящихся к сфере государственной службы, может смениться резким отторжением. Кроме того, технология выделения и использования бюджетных средств на реформу характеризовалась рядом недостатков: выделение средств реально происходило только в середине календарного года (вследствие особенности конкурсных процедур, в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных заказах), оно могло производиться только на текущий год (что означало потерю преемственности в исполнении мероприятий по годам), демпинговое предложение со стороны потенциальных исполнителей способствовало ухудшению качества работ.

Таким образом, до осени 2008 г. имелись только психологические и процедурно-технологические ограничения реформы государственной службы, естественно продолжающиеся в области экономических ограничений.

В 2008 г. первая федеральная программа реформирования государственной службы закончилась, а вторая началась на год позднее, поэтому разгар кризиса осени 2008 – весны 2009 г. не повлиял на исполнение мероприятий ввиду временного перерыва. С 2009 г. (вторая половина года) экономическая ситуация на федеральном уровне стабилизировалась. Однако серьезных дополнительных средств на реформу не было предоставлено, поэтому предполагаемые новшества – ротация кадров, набор на государственную службу студентов по договорам на обучение, полноценная работа с кадровым федеральным резервом, переход на оплату по результатам – затормозились. Но наиболее серьезные экономические ограничения наблюдались у большинства субъектов РФ, реализующих свои программы реформирования и развития государственной службы (помимо нескольких «богатых» регионов, например Москвы). Это в первую очередь относится к реализации программ ДПО для госслужащих, работе с кадровыми резервами и резервами управленческих кадров.

5. Последовательность реализации реформы государственной службы (по доминирующим направлениям, источникам, способам представления, способам измерения результатов и мониторинга, по полномочиям агентов реформы)

Период с 2000 по 2010 г. реформирования и развития системы государственной службы РФ разделяется не только на этапы (хронологическое деление), но также в соответствии с тем, *как* реформа осуществлялась. Вопрос «как осуществлялась реформа?» имеет содержательно-инструментальный характер, в нем воедино связаны направления реализации реформы, т.е. собственное ее содержание, и то, как эти направления реализовывались, как измерялись и оценивались результаты, как перераспределялись полномочия агентов реформы.

По направлениям реализации можно разделить рассматриваемый период 2000–2010 гг. на несколько доминант (главенствующих направлений).

С 2000 по 2004/2005 гг. доминирующим было направление **правоустанавливающей деятельности**. В эти сроки было в определяющих чертах подготовлено и принято новое законодательство о государственной службе, включая два федеральных закона, 9 ключевых Указов Президента РФ и соответствующие этим указам Постановления Правительства РФ.

В 2004/2005–2008 гг. эта доминанта сменилась направлением **разработки технологий функционирования** новой государственной службы в условиях действия принятого законодательства, именно этому посвящено большинство мероприятий первой федеральной программы реформирования государственной службы 2003–2007 гг.

Начиная со времени действия второй федеральной программы реформирования и развития государственной службы (2009–2013 гг.), появилась новая доминанта реформы: аппаратная **имплементация технологий**.

Конечно, если учитывать реформирование правоохранительной и военной службы, то данная картина предстает в смещенном виде, поскольку для этих двух видов государственной службы новое федеральное законодательство еще не принято²⁶.

²⁶ Новые федеральные законы о правоохранительной службе и о военной службе еще предстоит принять.

Каждое из доминирующих направлений реформы требовало и требует своего подхода. Так, анализ состояния правового обеспечения государственной службы, проведенный при подготовке ФЗ «О системе государственной службы РФ» (2003), заключался в рассмотрении всего массива нормативных правовых актов как действующих, так и проектируемых, т.е. тех проектов законов и подзаконных актов, необходимость разработки и последующего принятия которых продиктована логикой самой реформы. Основной объем работ по написанию текста проекта данного ФЗ был выполнен силами экспертной группы по реформированию государственной службы при МРГ с привлечением представителей ряда федеральных министерств и курировался Управлением кадров, и далее Управлением по вопросам государственной службы Президента РФ «напрямую». Далее он был представлен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, с назначением ответственности за представление проекта закона Минтрудом РФ. Аналогичная схема действовала и при подготовке проекта ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (2004). Эта работа частично была выполнена в рамках первой федеральной программы²⁷, однако и здесь основной объем работ был сделан вне федеральной программы, а ответственность за прохождение проекта ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» через Государственную Думу была возложена на Минюст РФ.

По доминирующему направлению правоустанавливающей базы государственной службы программно-целевые источники финансирования были задействованы в незначительной мере, но далее, при реализации федеральных программ, уже в их рамках и с использованием программных средств был осуществлен мониторинг соответствия нормативной правовой базы, особенно в субъектах РФ, новому законодательству. Измерение результативности реформы осуществлялось «автоматически»: по факту принятия новых нормативных правовых актов.

Намного сложнее ситуация со следующим доминирующим направлением – разработкой технологий функционирования новой государственной службы. Разработка этих технологий осуществлялась в рамках федеральных программ экспертными группами исполнителей, отбираемыми на конкурсной основе. Кроме того, в соответствии с пунктом 7 Указа Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336

²⁷ Мероприятие по линии Минтруда России «Анализ нормативной правовой базы государственной гражданской службы Российской Федерации», которое выполнялось в ноябре – декабре 2003 г.

«О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано в пределах своих бюджетных средств разработать и утвердить региональные программы реформирования государственной службы.

Государственными заказчиками первой федеральной программы были определены:

1) Министерство труда и социального развития Российской Федерации (с 2004 г. – Министерство здравоохранения и социального развития РФ);

2) Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;

3) Министерство финансов Российской Федерации;

4) Министерство обороны Российской Федерации;

5) Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Программой на 2003 г. были установлены основные направления реформирования государственной службы Российской Федерации (по разделам):

1. Совершенствование законодательной и нормативной правовой базы по вопросам реформирования государственной службы.

2. Проведение экспериментов и пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих.

3. Совершенствование профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

4. Создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы.

В целях устранения дублирования и повышения эффективности исполнения мероприятий, предусмотренных программой (в рамках направлений), государственным заказчикам были определены приоритетные области ответственности и задачи.

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области организации и проведения конкурсов, государственные заказчики размещали государственные заказы на исполнение мероприятий программы. Отсюда выстроилась новая и более сложная, нежели для правоустанавливающего направления реформирования,

система установления источников (средств) на реализацию мероприятий, представления результатов, их мониторинга и оценки качества произведенных работ, с распределенными полномочиями агентов реформы.

Средства на реализацию федеральных программ выделялись через Управление делами Президента РФ, далее они передавались государственным заказчикам (кроме Минфина России, который осуществлял мероприятия за счет собственных средств) в соответствии с утвержденными МРГ планами годовой работы, и только в конце этой длинной цепочки они передавались исполнителям работ (авансирование работ и сдача материалов в окончательном виде).

Результаты работ предполагалось предоставлять в унифицированном виде, описанном в Технических заданиях на исполнение мероприятий. Мониторинг результатов, полученных исполнителями, производился в несколько этапов: государственным заказчиком при приемке предварительных и окончательных результатов работ, координатором (Администрацией Президента РФ) по итогам сдачи работ государственными заказчиками, контрольной группой, созданной при МРГ для оценки качества работ. Однако главное звено, а именно последующее *использование* результатов при практическом проведении реформы, осталось вне ясно обозначенных приоритетов данной программы.

Особо следует выделить направления работы Минфина России, поскольку здесь была реализована иная схема участия в программе реформирования, без выделения программных средств²⁸. Минфин России участвовал в Программе по всем видам государственной службы, подготавливая материалы и предложения в части совершенствования финансовых механизмов обеспечения государственной службы Российской Федерации в целом, готовил обоснования и расчеты объемов бюджетного финансирования, необходимых для осуществления мероприятий по реформированию системы государственной службы. Однако Минфин России самостоятельные мероприятия в рамках программы не вел²⁹.

Предположительно, именно по этой причине из планируемых мероприятий Минфину России в ходе реализации первой федеральной программы не удалось реализовать задачи, связанные с проведением финан-

²⁸ Во второй федеральной программе эта схема была распространена, кроме Минфина России, и на Минздравсоцразвития (позднее – Минтруд) России.

²⁹ Данная работа проводилась рабочей группой сотрудников Минфина России в рамках их должностных обязанностей.

совой оценки затрат, необходимых для выполнения федеральными государственными органами возложенных на них функций (хотя в 2004–2005 гг. превалировала иная оценка, согласно которой эта работа не могла быть сделана автономно от принятия решений об исключении дублирования, упразднении избыточных функций федеральных органов исполнительной власти). По этой же причине не была реализована задача по переходу к внедрению метода бюджетирования, ориентированного на результаты деятельности федеральных государственных органов.

Наконец, по третьему доминирующему направлению реформирования – имплементации технологий в практику функционирования системы государственной службы – ясных итогов еще нет, поскольку Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10.03.2009, находится в процессе реализации. Тем не менее можно отметить складывающиеся тенденции по установлению и использованию источников (средств) на реализацию мероприятий, представлению результатов, их мониторингу и оценке качества произведенных работ, с распределением полномочий агентов реформы.

1. Исполнители мероприятий обязаны осуществлять коррекцию полученных ими результатов в случае запроса со стороны государственного заказчика уже после приемки работ, без выделения дополнительных средств. Для этого они подписывают обязательства, являющиеся частью заключаемого контракта.

2. Оценка выполненных работ стала намного более жесткой, нередко случаи отказа в приемке работ государственными заказчиками.

3. Состав государственных заказчиков изменился и в целом расширился³⁰.

4. Поставлен на новую основу мониторинг реформирования государственной службы, в частности, наряду с описанием предполагаемых результатов исполнения программы введены 11 интегральных показателей эффективности реализации федеральной программы, являющиеся ее элементами (включены в Приложение к данной программе). Конечно, в настоящее время говорить о «конечной эффективности» по итогам исполнения программы рано, поскольку результаты мероприятий (например, по направлению программы «Внедрение на государственной службе эф-

³⁰ Подробнее об этом, а также об основных целях и задачах, направлениях программы сказано в следующих разделах настоящей работы.

фективных технологий и современных методов кадровой работы») можно оценить не ранее чем через один-два года после их проведения.

5. Были усилены функции координатора федеральной программы: функции по планированию и мониторингу реализации мероприятий программы, контролю и координации деятельности государственных заказчиков и исполнителей мероприятий программы возлагаются на государственного заказчика – координатора программы (Администрацию Президента РФ). Далее, после того как ожидания по эффективности исполнения этих функций координатором не оправдались, соответствующий департамент Управления по вопросам государственной службы и кадров Президента РФ был расформирован.

Видно, что имплементация новых технологий в институт государственной службы требует особого механизма, и этот механизм обозначился как централизованный «сверху вниз» мониторинг эффективности реформирования государственной службы, коррекция проводимых мероприятий на основе результатов мониторинга, с акцентом на аппаратное исполнение контрольных функций. В этом заключена серьезная опасность, поскольку реформирование столь большого института, состоящего из сложившихся правил бюрократического поведения (традиций), формальных установлений, регламентирующих деятельность государственных служащих, из огромного, более чем 1,5-миллионного аппарата, концентрируется *на решающей фазе реформы*, когда от теорий, законодательных актов и методических предложений надо переходить к практике масштабных преобразований, *в руках малого количества лиц из числа самого аппарата*, со сведением функций экспертного сообщества к разработке рекомендаций, которые далее принимать не обязательно. В декабре 2010 г. тенденция централизации реформы получила продолжение: было принято решение (по итогам Совещания в Администрации Президента РФ) о том, что дальнейшая реализация федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» как минимум в 2011 г. будет производиться силами самих государственных органов, за счет собственных средств. Это означает, что место экспертных разработок занимают предложения самих государственных органов, и что система привлечения экспертов к реформе государственной службы посредством их участия в конкурсных мероприятиях программы перестала существовать (конечно, сами государственные органы могут проводить НИОКР с привлечением внешних организаций). Исполнение реформы все более превращается во внутри-

аппаратное дело. Но **аппарат не может реформировать сам себя**, и без решительного участия общества в реформе, с разработкой механизмов такого участия (а не только ни к чему не обязывающих «индексов доверия» граждан к власти³¹), вторая федеральная программа не сможет достичь поставленных целей.

6. Взаимодействие реформы государственной службы и других структурных реформ государственного управления

Реформы общественного сектора, к числу которых относится реформа государственной службы, отличаются друг от друга не только по объекту реформирования, но и по принципам (методам) проведения. С этой точки зрения среди общего перечня реформ общественного сектора (административная реформа органов исполнительной власти, реформа государственной службы, реформа государственного бюджета и бюджетного процесса, реформа бюджетного сектора, реформа взаимоотношений государства и гражданского общества, реформа образования, реформа здравоохранения) можно выделить *структурные реформы государственного управления*, которые охватывают сам институт государства, т.е. имеют близкие объекты реформирования, и проводятся с использованием программно-целевого метода. Таким образом, к структурным реформам государственного управления можно отнести административную реформу, реформу государственной службы, реформу государственного бюджета и бюджетного процесса.

До настоящего времени наиболее активно реформа государственной службы взаимодействует с административной реформой, хотя и это взаимодействие не свободно от проблем, главные из которых – сложности координации подходов к проведению этих реформ, их синхронизации³². В то же время без проведения реформы федерального бюджета и бюджетного процесса в части вопросов, относящихся к бюджетированию по

³¹ Предполагалось, что на основе выявления показателей индексов доверия возможно централизованно проводить корректировку мероприятий программы, имеющих взаимосвязь с общественной оценкой, а также дополнительную оценку успешности ряда мероприятий программы, предполагающих общественный эффект.

³² Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010.

результатам деятельности государственных органов, бюджетной классификации, внедрению трехлетнего бюджета, данное взаимодействие еще предстоит организовать.

Взаимодействие «аппаратного» и «административного» направлений структурных реформ государственного управления началось еще при подготовке Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001), когда в первоначальных вариантах текста Концепции предложения об организации системы государственной службы соседствовали с предложениями по реорганизации структуры органов исполнительной власти.

На данном этапе административная реформа оказалась в тени Концепции реформирования государственной службы и федеральной программы реформирования государственной службы РФ (2003–2005 гг.)», хотя научно-исследовательские разработки, которые в дальнейшем стали упоминаться именно в контексте административной реформы³³, начали осуществляться уже в 2002–2003 гг. (технологии сокращения избыточного государственного регулирования, развитие саморегулирования, внедрение управления и бюджетирования по результатам³⁴). 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. Стали разрабатываться подходы к оптимизации исполнения государственных функций на основе реинжиниринга административно-управленческих процессов. Эти подходы были апробированы для органов исполнительной власти ряда субъектов РФ в ходе исполнения мероприятий федеральной программы в 2003 г., хотя и были получены нарекания за «нецелевое использование федеральных средств для решения задач, которые должны решаться из средств субъектов РФ».

³³ Здесь и далее в данном параграфе использованы материалы работы: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010.

³⁴ Два доклада, подготовленных ГУ ВШЭ (сентябрь 2002 г., доклад по теме «Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм», и сентябрь 2003 г., доклад по теме «Оплата труда российских федеральных государственных гражданских служащих»), затрагивали вопросы, относящиеся к административной реформе: типы функций государственных органов и оценка эффективности функционирования государственных органов.

В 2003–2004 гг. произошла сегментация позиций министерств, отвечавших за структурные реформы государственного управления, и экспертного сообщества, занимавшегося этими вопросами. Разделение реформы государственной службы и административной реформы стало обретать зримые черты. 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 России, 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 была оформлена распоряжением Руководителя Администрации Президента Российской Федерации в экспертную группу при МРГ.

Наконец, с осени 2003 г. началась практическая работа по анализу и сокращению избыточных государственных функций. С начала 2004 г. разрабатывалась, а затем была утверждена Указом Президента РФ³⁵ новая структура органов исполнительной власти, с разделением функций правоустанавливающей, правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности (министерства – агентства – службы). Именно с марта 2004 г. отсчитывается «самостоятельное существование» административной реформы в РФ, по технологиям реализации отличающейся от реформы государственной службы³⁶. Далее, 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.

³⁵ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

³⁶ Например, для административной реформы не было подготовлено ни Концепции реформы, ни федеральных программ реформы. Наоборот, при разработке реформы государственной службы была проведена подготовка Концепции и двух федеральных программ.

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 (ДРОНДы).

По мере развития и углубления реформ шла неизбежная специализация экспертных коллективов, что наряду с ведомственной разобщенностью привело к потере комплексного видения проблем государственно-го управления, а также породило напряжение в их координации³⁷.

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 и 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 зарплаты из-за временного отсутствия в уже утвержденном бюджете статей расходов на содержание вновь образованных органов.

Эффект указа хорошо иллюстрирует движение численности государственных гражданских и муниципальных 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.³⁸ К сведению, численность государственных гражданских и му-

³⁷ Как указывал А.В. Оболонский 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.

³⁸ Детализированный анализ статистических данных приведен в статье: Varabashv A., Straussman J. *Russian Public Service and its Reform in Comparative Perspective // Public Administration Review (USA)*. 2007. No ¾. P. 374.

ниципальных служащих на конец сентября 2012 г. составила более 1069 тыс. человек.

Возникшее с 2004 г. разделение реформы государственной службы и административной реформы привело в дальнейшем к разделению их содержательных траекторий, возникновению проблем их взаимодействия. 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) и оптимизации служебных процессов в рамках реформы государственной службы (внедрение взаимосвязанных должностных регламентов, индивидуальных планов развития государственных служащих и служебных контрактов).
- Внедрение технологий управления по результатам в органах исполнительной власти (направление административной и бюджетной реформ) без их доведения до уровня оценки и стимулирования результативности и эффективности 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.
- Значительные нестыковки механизмов регулирования конфликта интересов (реформа государственной службы) и противодействия коррупции (административная реформа в расширительном смысле).

Потенциальными «узкими местами» взаимодействия реформы государственной службы с другими реформами общественного сектора можно также считать:

- Оплата по результатам для государственных служащих не может быть полноценно введена без внедрения бюджетирования государственных органов по результатам деятельности (стык с бюджетной реформой).

- Организация работы с кадровыми резервами, с резервами управленческих кадров, проведение ротации, другие затратные мероприятия по привлечению новых кадров на государственную службу не могут быть обоснованы вне расчета реального вклада государства в развитие экономики (стык с бюджетной классификацией как частью бюджетной реформы).
- Реформа государственной службы не сможет продвигаться вне реформы образования, поскольку ситуация с разработкой, принятием и исполнением государственных стандартов бакалавриата и магистратуры по ГиМУ имеет катастрофический характер, вплоть до проблем с невозможностью набора на программы в следующем учебном году.
- *Главное:* имплементация новых технологий формирования профессиональной эффективной государственной службы невозможна только «сверху», группой «административных реформаторов» и помогающих им экспертов, этого нельзя сделать без прямого участия гражданского общества (стык с реформой взаимодействия государства и гражданского общества).

В то же время не следует считать, что во взаимодействии реформы государственной службы с другими структурными реформами государственного управления и, шире, реформами общественного сектора, имеются только проблемы. Есть и примеры удачного взаимодействия, обмена технологиями и идеями. Так, разработка профессионального компетентностного подхода в рамках реформы образования имеет прямой выход на профессиональную подготовку и дополнительное профессиональное образование государственных служащих; технологии формирования административных регламентов и должностных регламентов взаимодействуют и обогащают друг друга; программно-целевой метод, применяемый при планировании мероприятий реформирования государственной службы, начинает использоваться при подготовке мероприятий в рамках других реформ общественного сектора, даже при отсутствии соответствующих федеральных программ; элементы воздействия Общественной палаты, организаций гражданского общества на процессы противодействия коррупции и регулирования конфликта интересов проявляются все чаще и чаще; и т.д.

7. Результаты реформы государственной службы: сравнение замысла и реальных достижений

Поставленные цели, задачи и проектируемые результаты (для каждого из этапов современного периода реформы государственной службы 2000–2010 гг.) формально отражены в основных нормативных правовых актах, соответствующих этим этапам реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Цели, задачи и проектируемые результаты представлены:

- в Плане первоочередных мероприятий на 2001–2002 гг. по реализации Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496;
- в Указе Президента Российской Федерации № 1336 от 19 ноября 2002 г. «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»;
- в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10.03.2009.

Здесь важны несколько обстоятельств.

Во-первых, нет отдельного документа, задающего проектируемые результаты для первого этапа 2000–2002 гг., поскольку Концепция реформирования была **итогом** процесса выработки дизайна реформы, протекавшего при минимальных формальных ограничениях, проходившего в виде свободных обсуждений различных вариантов построения системы государственной службы России, с учетом наработанного в 1990-е годы опыта и идей. Поэтому проектируемым результатом первого этапа 2000–2002 гг. стал замысел Концепции, а сама Концепция реформирования системы государственной службы России явилась действительно полученным результатом.

Во-вторых, план первоочередных мероприятий на 2001–2002 гг. по реализации Концепции реформирования системы государственной службы (Приложение к Концепции) говорит о проектируемых результатах на 2001–2002 гг., однако основной массив соответствующих результатов был получен в 2003–2004 гг. (и даже в 2005 г.). Поэтому следует утверждать, что в Концепции заданы цели, задачи и проектируемые результаты для этапа 2003–2004/05 гг. Реальными результатами здесь являются те

нормативные правовые акты, которые были подготовлены во исполнение Концепции.

В-третьих, Указ Президента РФ о пролонгации программы 2003–2005 гг. на 2006–2007 гг. не выводит за границы этапа разработки и локальной апробации технологий реформирования государственной службы, относящегося к осени 2003–2005 гг. Его цели, задачи и проектируемые результаты воспроизводят то, что было сформировано в Указе Президента Российской Федерации о первой федеральной программе реформирования системы государственной службы от 19 ноября 2002 г. Поэтому цели, задачи и проектируемые результаты, сформулированные в 2002 г., относятся к этапу 2004/05–2007 гг., и даже 2008 г. Реальные результаты здесь – результаты проведения мероприятий первой федеральной программы, включая этап ее пролонгации.

В-четвертых, Указ Президента Российской Федерации № 261 от 10.03.2009 об утверждении Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» задает цели, задачи и проектируемые результаты на период 2009–2013 гг. Реально полученные результаты для этого, последнего, этапа еще не сложились, и о них можно говорить только «в первом приближении».

На этапе 2000–2002 гг. (разработка Концепции) проектируемые результаты, т.е. дизайн Концепции, характеризовались высокой степенью неоднородности. Это были блоки предложений, исходящих от различных государственных органов (в первую очередь от Минтруда России и от Минэкономразвития России), и от различных образовательных учреждений (основные предложения исходили от МГУ им. М.В. Ломоносова, ГУ ВШЭ, РАГС при Президенте Российской Федерации)³⁹.

Ряд предложений затрагивал вопросы, далее отнесенные к ведению административной реформы. В частности, предлагалось сократить функции аппарата Правительства Российской Федерации и полномочия Председателя Правительства, сосредоточив эти функции исключительно на выработке и проведении государственной политики. Предлагалось провести укрупнение (в том числе посредством слияния) федеральных органов исполнительной власти, преобразовав остальные федеральные органы в государственные концерны, либо передав их функции, особенно в части предоставления государственных услуг, выдачи лицензий, про-

³⁹ Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 гг.). М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 45–66.

ведения экспертизы и т.д., государственным учреждениям (агентствам, палатам, бюро и проч.). Предлагалось оптимизировать количество территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и передать часть их функций субъектам Российской Федерации. Для усиления статуса федеральных министерств, предлагалось упразднить институт вице-премьеров (как препятствующий становлению института политически ответственных министерств). Предлагалось сократить количество контрольных органов за счет передачи части их функций Счетной палате Российской Федерации.

Другие предложения и проектируемые результаты относились собственно к институту государственной службы. Предлагалось установить единую систему государственной службы, при которой нанимателем для государственных служащих были бы не отдельные государственные органы, а государство в целом. Для системы государственной службы предлагалось создать новое законодательство, определяющее государственно-служебные отношения (в отличие от обычной регламентации трудовых отношений), с учетом специфики видов государственной службы, ее уровней, а также связанные с государственно-служебными отношениями ограничения и социальные гарантии. Выдвигались предложения о создании и функционале федерального органа по управлению государственной службой. По вопросам количества государственных служащих предлагалось установить предельную численность лиц, осуществляющих обеспечение полномочий федерального министра, поручить руководство аппаратов министерств первым заместителям министров – руководителям аппаратов министерств, установить нормативы предельной численности работников структурных подразделений министерств. Суммарно предлагалось сократить до 30% численность центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. По вопросам упорядочения системы должностей государственной службы предполагалось утвердить новые реестры должностей, с введением таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы воинским и специальным званиям, разработать должностные регламенты для федеральных государственных служащих с определением круга их полномочий. Предлагалось увеличить процент должностей, замещаемых на основе срочных договоров. По вопросам противодействия коррупции предлагалось законодательно регламентировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, минимизировав возможность принятия «смотренческих» решений, а также устранить совмещение в одном органе нор-

мотворческих, контрольных и распределительных функций. По вопросам оплаты труда государственных служащих указывалось, что необходимо перейти к системе, ставящей оплату в зависимость от эффективности служебной деятельности, внедрить бюджетирование государственных органов по результатам их деятельности, а также обеспечить сопоставимость оплаты аналогичных по значимости и сложности видов труда государственных служащих, конкурентоспособность оплаты труда на государственной службе в сравнении с оплатой труда в негосударственном секторе по сопоставимым видам работ (в особенности по руководящим должностям). Прием на государственную службу и продвижение по должностям (должностной рост) должны осуществляться на основании прозрачных конкурсных и экспертных процедур (открытый конкурс на вакантные должности и аттестация), основывающихся на установлении заслуг и достоинств кандидатов на должности. Применительно к государственным гарантиям предлагалось исключить предоставление гарантий на нерыночной основе с получением их через подведомственные государственным органам организации (ведомственное медицинское обслуживание, санаторно-курортное обслуживание, транспортное обслуживание), перейдя к схемам специального медицинского страхования, дополнительных денежных выплат, регламентации лимита средств на служебный автотранспорт и на его использование. Наконец, предлагалось проводить реформу государственной службы поэтапно, с активным участием гражданского общества в данной реформе, возможно, с принятием среднесрочной программы реформирования государственной службы сроком на 3–5 лет.

Видно, что многие из отмеченных предложений вошли в состав Концепции как проектируемые результаты. В Концепции данные предложения были систематизированы и обоснованы в рамках единого теоретического подхода. Именно поэтому идеология Концепции оказалась успешной. В то же время Концепция наложила ограничения на сам предмет реформы, выведя за ее пределы вопросы оптимизации функционирования государственных органов (что в дальнейшем составило предмет административной реформы), ослабила требования к сокращению численности государственной службы, к изменению системы оплаты труда государственных служащих на основе оценки его эффективности и результативности, к созданию единого федерального органа по управлению государственной службой, к участию гражданского общества в процессе реформирования, и проч.

Концепция оказалась системно и теоретически однороднее, но по уровню требований слабее (можно, конечно, назвать это большей взвешенностью, сбалансированностью, реалистичностью проектируемых результатов), нежели исходный спектр предложений по реформированию государственной службы.

На этапе 2003–2004/05 гг. проектируемые результаты были определены в Приложении к Концепции – Плане первоочередных мероприятий по реализации Концепции. Еще раз подчеркнем, что формально этот План относился к 2001–2002 гг., но фактически основные намеченные в нем результаты были окончательно получены в 2003–2004/05 гг. Так, Планом предусматривалась подготовка проекта федерального закона о системе государственной службы Российской Федерации к февралю 2002 г., а реально этот проект готовился и дорабатывался до весны 2003 г. включительно, а сам Закон был окончательно принят в мае 2003 г. Подготовку проекта федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации предполагалось завершить к маю 2002 г., а в действительности этот Закон разрабатывался вплоть до весны 2004 г. и был принят в июле 2004 г. Проект федерального закона о муниципальной службе должен был быть представлен в июле 2002 г., но и здесь произошло смещение сроков: он разрабатывался и перерабатывался до лета 2005 г. и был принят только в марте 2007 г. Аналогичным образом сложилась ситуация и с ключевыми проектами указов Президента Российской Федерации (об аттестации, о квалификационном экзамене, о классных чинах, о служебных контрактах, о реестре должностей), окончательно подготовленными только в 2005 г.

Результаты этого этапа отличались от проектируемых (предполагаемых Концепцией) не только по срокам, но и по содержанию. В сравнении с Концепцией, в новом федеральном законодательстве о государственной службе акценты были расставлены несколько иначе:

- Требование служения интересам гражданского общества и государства, обеспечения приоритета прав и свобод человека и гражданина (Концепция) трансформировалось в требование служения интересам государства, подкрепленное рядом конкретных норм, регулирующих понятие «представитель нанимателя» (Статьи 1 и 10 ФЗ «О системе государственной службы РФ»; Статья 3, Часть 1 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»). В то же время требование служения интересам гражданского общества осталось на уровне декларируемых принципов, с нерегламентированными пра-

вами гражданского общества. То же самое произошло с обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

- Требование независимости государственного служащего от политических партий, других объединений и организаций, структур (Концепция) было воспроизведено в новом законодательстве о государственной службе (причем не в ФЗ «О системе государственной службы РФ», а только в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а именно в Статье 17), но не было подкреплено организационными и дисциплинарными механизмами поддержания такой независимости.

- Требование ответственности государственного органа и государственного служащего перед законом в случае нарушения прав и законных интересов граждан, закрепленное в Концепции, не превратилось в детализированную, регламентирующую служебное поведение норму.

- Комплекс требований по противодействию коррупции и этическому поведению государственных служащих (Концепция) в законодательстве о государственной гражданской службе воплотился в Статье 19 (урегулирование конфликта интересов на гражданской службе) и Статье 20 (представление сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера) ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», что в дальнейшем было признано явно недостаточным. Помимо Указа 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», потребовалось принятие Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» и ФЗ-273 «О противодействии коррупции» (от 19 декабря 2008 г.), чтобы антикоррупционные механизмы начали «работать». Но и эти меры явно недостаточны, в том числе различаются терминология указанных нормативных правовых актов, их субъекты и основные организационные схемы и структуры.

- Требование конкурсного поступления на государственную службу и конкурсного замещения вакантных должностей (Концепция) в законодательстве было ограничено по ряду параметров (по сроку полномочий, по уровню должностей, при требовании доступа к государственной тайне по данной должности). Стажевые требования к

замещению должностей (входят в состав квалификационных требований, Статья 12 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») практически полностью перекрыли возможность приема на государственную службу выпускников вузов, а неурегулированность вопросов формирования кадровых резервов и приема на государственную гражданскую службу по договорам на обучение (для студентов) предопределили сохранение достаточно возрастного и закрытого состава государственной службы.

В целом новое законодательство о государственной службе, его основные элементы (ФЗ «О системе государственной службы РФ» и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») оказались отличающимися от того замысла, который был представлен в Концепции. Концепция предполагала создание открытой системы профессиональной государственной службы, формируемой в тесном контакте с гражданским обществом. Именно это должно было быть отражено в новом федеральном законодательстве о государственной службе. Однако новое законодательство сосредоточилось на комплексе норм, регламентирующих систему должностей, правовое положение государственных служащих, контрактные условия служебной деятельности, ведение кадровой работы, прохождение службы, оплату труда и государственные гарантии, дисциплинарные аспекты, формирование кадрового состава. Это иная конструкция, а именно, внутриаппаратный свод правил, а не нормативное описание системы общественно значимых работ, находящихся под контролем общества.

Эволюция от проектируемых результатов к окончательным результатам на данном этапе хорошо демонстрируется историей подготовки проекта федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», который разрабатывался достаточно долго, прежде чем приобрести тот вид, в котором его предполагалось представить Президенту для внесения в Государственную Думу⁴⁰. На заключительной стадии содержательной подготовки он включал немалое число инноваций, которые должны были послужить ориентирами при последующей разработке законов для различных видов государственной службы, а также соответствующих законов о государственной службе субъектов Российской

⁴⁰ Эта ситуация, в контексте анализа рисков реформы государственной службы, была рассмотрена в статье: Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. Риски реформирования государственной службы России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2/3. С. 91–124.

ской Федерации. Далее, на стадии юридической доработки проекта текст закона оказался резко сокращенным (примерно в четыре раза) и основные инновации были устранены.

Итак, следовало бы ожидать достаточно резкой негативной оценки нового законодательства в его сравнении с Концепцией. Однако этого не произошло. До недавнего времени⁴¹ преобладали взвешенные оценки, фиксирующие значительные позитивные отличия нового законодательства о государственной службе от предшествующего ФЗ «Об основах государственной службы РФ» от 1995 г. Этот феномен умеренно положительной оценки реформы, который сопровождает не только уже рассмотренные, но *все этапы современного реформирования государственной службы России*, заслуживает отдельного рассмотрения.

Любая деятельность приводит к результатам, которые только отчасти совпадают с поставленными целями. Дело в том, что цели исходно формулируются как собственно цели, и как *проектируемые результаты*, совокупность утверждений о будущих (желаемых, но еще не реализованных) состояниях, соответствующих этим целям. Ни по степени детализации, ни по используемым терминологическим средствам, ни по применяемым технологиям проектируемые результаты (замыслы) не могут полностью совпадать с реально полученными результатами. В процессе достижения целей проектируемые результаты уточняются, их содержание корректируется. Если бы замыслы полностью совпадали с их воплощением, то деятельность была бы не нужна, полное знание будущего обесценивает деятельность.

Тем не менее, несмотря на отличия проектов и результатов, теория целеполагания и целедостижения утверждает, что *субъективное отождествление полученных результатов с теми результатами, которые в свое время проектировались, возможно*, и достигается это посредством:

1. Коррекции используемых понятий. Понятия, которые описывают достигнутые результаты, отождествляются с «несовершенными» понятиями, с помощью которых формулировались цели и проектируемые результаты. Например, если исходно цель формулировалась как «обеспечить быстрое и бесперебойное сообщение между Москвой и Петербур-

⁴¹ В настоящее время оценка итогов реформы государственной службы становится все более негативной. Складывается ощущение, что «кредит доверия» к реформе государственной службы близок к исчерпанию и необходимы новые, решительные действия.

гом», то достигнутый результат звучал иначе: «установлено железнодорожное сообщение между Москвой и Петербургом».

2. Замены исходно предполагаемых технологий на технологии, разработанные в ходе достижения целей. Так, человек действительно научился летать, но не с помощью раскинутых рук.

3. Убеждения участников процесса целедостижения и наблюдателей в том, что достигнутое является именно тем, что было задумано, что результаты полезны, и деятельность целедостижения была эффективной.

Таким образом, отождествление проектируемых результатов и действительно полученных результатов для столь важного социального процесса превращается в PR-деятельность. Общество (в принципе) убеждаемо, поскольку неудачи могут трансформироваться в победы при гибком подходе участников реформирования к коррекции технологий и используемых понятий, т.е. при наличии положительной обратной связи власти, экспертного сообщества и гражданского общества в целом. Для процесса реформирования государственной службы России такая связь присутствует частично, через участие экспертного сообщества в разработке проектов мероприятий реформы (но не на этапе их внедрения). Именно поэтому до недавнего времени преобладала умеренно позитивная, но неустойчивая оценка хода и результатов реформы. Но ни одна PR-деятельность не может полностью заменить собой действительного продвижения, поэтому без серьезных позитивных сдвигов в государственной службе результаты ее предшествующего реформирования будут восприниматься все более негативно.

Вернемся к результатам третьего этапа современного реформирования государственной службы России (**2004/05–2007/08 гг.**). Они частично пересекаются с результатами предшествующего этапа. Это обстоятельство связано с тем, что Раздел 1 Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» (далее – Программа) был составлен из мероприятий по совершенствованию законодательной нормативной правовой базы по вопросам реформирования государственной службы. При этом объем проведенных работ (результаты – проекты нормативных правовых актов, включая их финансово-экономические обоснования, аналитические доклады и методические рекомендации) по данному разделу существенно превзошел то, что было сделано на предшествующем этапе. В годы реализации Программы, в частности, были подготовлены комплексы исходных проектов нормативных правовых актов (в том числе по ряду вопро-

сов – исходные проекты федеральных законов) по вопросам: медицинского страхования государственных служащих; пенсионного обеспечения государственных служащих и членов их семей; дипломатической службы; правоохранительной службы; установления этических норм и принципов служебного поведения лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности; правового регулирования должностей государственной гражданской службы; нормативной правовой основы регулирования оплаты служебной деятельности государственных служащих; обеспечения функционирования системы дополнительного профессионального образования государственных служащих; обеспечения открытости государственной и муниципальной службы; проведения открытых конкурсов на замещение вакантных должностей; аттестации; квалификационного экзамена; работы комиссий по служебным спорам и регулированию конфликта интересов; о формах служебных контрактов; и др. Именно эти комплексы, основывающиеся на аналитических материалах, сопоставляющих функционирование институтов государственной службы в разных странах, рассматривающих состояние нормативной правовой базы федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации и нормативной правовой базы государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, предлагающие варианты решений накопившихся вопросов (например, по вопросу пенсионного обеспечения было предложено два альтернативных варианта федеральных закона, с указанием возможных последствий реализации той или иной схемы пенсионного обеспечения), стали основой дальнейшей законодательной работы в этой области.

Однако Программа не сводилась только к разработке проектов нормативных правовых актов. Помимо этого раздела, в Программе в течение всех лет ее реализации (2003–2005 и 2006–2007) были предусмотрены еще четыре раздела: проведение экспериментов и пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих; совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; создание материально-технических условий эффективного функционирования государственной службы; формирование системы управления государственной службой. По этим разделам (исключая последний, реализация кото-

рого не привела к видимым результатам) также были проведены экспертные работы, составившие в совокупности значительный объем инновационных методик, технологий, оценок, организационных предложений. Конечно, в совокупности данные результаты не имели систематического характера, их элементы зачастую дублировали друг друга или были плохо совместимы. Но главная задача, формирование «экспертного задела реформы», предоставленного государственным заказчикам и координатору, была решена.

Тем не менее этап реализации первой Программы показал ее содержательные недостатки:

1. Накапливающиеся предложения надо было активно внедрять, параллельно дорабатывая их. Ни координатор, ни государственные заказчики не обладали возможностями осуществить этот процесс вне взаимодействия с другими государственными органами. В результате технологии «оседали на полках» и применялись, равно как и дорабатывались, фрагментарно. Методологический потенциал реформы использовался недостаточно.

2. Проведение открытых конкурсов по схемам размещения государственных и муниципальных заказов показало, что отбор исполнителей затягивается, что прямо сказывалось на качестве работ, исполняемых под конец календарного года в «авральном» порядке.

3. Значительные объемы средств не были использованы, т.е. ряд намеченных мероприятий не был выполнен. По некоторым государственным заказчикам в некоторые годы возврат достигал 30–40% (что стало одной из причин пролонгации Программы на 2006–2007 гг.).

4. Программа ограничилась только федеральной государственной службой, попытки распространить эксперименты и пилотные проекты на государственную службу субъектов РФ были признаны не соответствующими принципам бюджетного федерализма. Это поставило субъекты РФ перед необходимостью разрабатывать свои программы, дублируя методологические разработки федерального уровня. Отсюда (наряду с проблемами координации федерального законодательства о государственной службе и соответствующего законодательства субъектов РФ) начался «разнобой» в реформировании, который впоследствии оказался особенно значимым при решении проблем формирования и работы с кадровым резервом, проблем противодействия коррупции, и т.д.

5. Система управления государственной службой осталась «сетевой», и это стало принципиальным ограничением темпов и настойчивости власти в реализации реформы.

6. Роль гражданского общества в реформе государственной службы оказалась сведена к участию в этой реформе экспертного сообщества, при том, что размеры экспертного сообщества специалистов по государственной службе были значительно меньшими, нежели потребность в экспертном обеспечении мероприятий программы.

7. Отсутствовал экспертный (авторский) надзор за бюрократической имплементацией результатов.

В целом этап реализации первой федеральной Программы реформирования системы государственной службы РФ, как и предшествующие этапы, оценивается в многочисленных публикациях о реформе государственной службы России умеренно положительно (опять-таки, как указывалось ранее, эта оценка постепенно смещается в сторону умеренно-негативной). Программа дала богатый экспертно-аналитический материал для дальнейшей реформы, способствовала формированию научного и образовательного направления в области государственного и муниципального управления, помогла сформировать более точное видение реформы, ее горизонтов.

Последний из этапов современного периода реформирования государственной службы России относится к **2009–2010 гг.** и связан с принятием и реализацией второй федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)». Разделение понятий «реформирование» и «развитие», используемых в данной Программе, объясняется тем, что виды государственной службы к 2009 г. оказались не в равной степени обеспечены соответствующим законодательством: так, к этому времени государственная гражданская служба получила правовое обоснование в виде отдельного видового федерального закона, ряда указов Президента России и Постановлений Правительства России, и возникла основная задача последнего этапа – развитие правоприменительной практики.

Для правоохранительной службы был принят Федеральный закон «О полиции», что открывает перспективы принятия нового федерального закона о правоохранительной службе. Для военной службы продолжает действовать прежнее законодательство, серьезно осложненное многочисленными редакциями и поправками. Для этих видов речь идет о реформе. Таким образом, «водораздел» между видами государственной службы проведен по уровню их нормативного правового обеспечения.

Основными направлениями второй федеральной программы названы:

- формирование системы государственной службы России как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе России эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Совокупно эти направления отражают требование имплементации уже наработанных первой Программой идей, методов, подходов с помощью программно-целевого метода. По каждому из направлений были поставлены задачи и определены комплексы мероприятий, распределенных по 6 федеральным министерствам – государственным заказчикам, 8 министерствам – исполнителям мероприятий (т.е. 2 министерства являются исполнителями, но не государственными заказчиками) и организациям – исполнителям, определяемым на конкурсной основе. Особенностью проектируемых результатов во второй федеральной программе стали требования: мониторинга эффективности реализации мероприятий программы, изучения доверия граждан к государственным служащим (индексы доверия), оптимизации взаимодействия института государственной службы с гражданским обществом, реализации комплекса мероприятий по противодействию коррупции на государственной службе, внедрения современных методов и технологий работы с кадрами государственной службы и с кадровыми резервами, развития программ и стандартов профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих, оптимизации порядка оплаты труда государственных служащих на основе показателей результативности и эффективности служебной деятельности, с учетом возможностей материального и нематериального стимулирования. В общей сложности, в данной программе были установлены 17 приоритетов, 17 ожидаемых укрупненных результатов.

Совершенно новым в сравнении с предшествующей программой реформирования стало введение системы из 11 целевых индикаторов эффективности реализации мероприятий программы, каждый из которых должен достичь определенных показателей в конце 2010 г. и в конце 2013 г., на момент окончания реализации федеральной программы (ука-

занные показатели, в процентах к исходным значениям, представлены в Приложении к программе). К индикаторам эффективности программы были отнесены: количество должностей с утвержденными регламентами, доля госслужащих, регламенты которых содержат показатели результативности, доля назначений из кадрового резерва, доля вакантных должностей, замещаемых по конкурсу, доля молодых госслужащих, доля студентов, поступивших на госслужбу по договорам на обучение, число инновационных образовательных программ дополнительного образования в области государственной службы, число госслужащих, принявших участие в этих программах, число уволившихся по достижению предельного возраста.

Два года реализации данной программы привели к следующим результатам (в 2009 г. было проведено 44 конкурса на проведение НИР в рамках программы и определено 42 исполнителя мероприятий):

1. Доработан (и разработан) ряд проектов нормативных правовых актов, достраивающих правовое обеспечение гражданской службы как вида государственной службы, в частности по вопросам противодействия коррупции, медицинского обеспечения и государственного страхования, пенсионного обеспечения государственных служащих.

2. Произошло существенное продвижение в создании проекта видового закона о правоохранительной службе – проекта федерального закона «О полиции».

3. Разработаны тематические классификаторы и методики, проведены исследования и опросы по обобщению правоприменительной практики в сфере государственной службы в пилотных государственных органах и в государственных органах ряда субъектов РФ.

4. Проведены аналитические исследования принципов мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы, определены значения индексов доверия к государственной службе (по видам госслужбы) в сравнении с доверием к другим общественным институтам.

5. Исследованы подходы к определению эффективности реализации мероприятий программы, выстроена система показателей эффективности реализации программы, даны предложения по организации мониторинга эффективности программы.

Особенностью второй федеральной программы стало повышение уровня требований к исполнителям мероприятий при одновременном расширении их числа за счет включения в состав исполнителей тех организа-

ций, которые ранее не участвовали в конкурсных работах. Многие результаты (особенно в конце 2010 г.) подвергались критике координатором и государственными заказчиками, вплоть до отказа в приеме работ. В то же время требования к самим заказчикам по внедрению результатов так и не были определены и регламентированы. В результате ответить на вопросы ресурсной и прикладной целесообразности (например, когда объем финансовых затрат на мероприятия приемлем, а когда сильно завышен; сколько из реализованных НИР были внедрены в практику в течение года и какой показатель здесь является эффективным; каково количество подписанных НПА и в какой мере это эффективно, и т.д.) было трудно: для этого необходимо достроить систему ответственности за имплементацию НИР «доверху», включив в нее самих государственных заказчиков и координатора, а не только организации-исполнители и экспертные коллективы.

В сложившемся виде, резюмируя, программно-целевой метод реформирования как часть дизайна реформы государственной службы перестал работать. Это, конечно, не означает окончания всего периода реформирования государственной службы России, однако в настоящее время необходимо искать иные инструменты реализации идеологии реформы. Первый шаг в данном направлении, ставший итогом этапа 2009–2010 гг., был сделан в декабре 2010 г., когда было принято решение прекратить финансирование второй федеральной программы, обеспечив ее дальнейшую реализацию федеральными государственными органами «за счет собственных средств», т.е. расширить практику подобной работы министерств с двух (Минфин России и Минздравсоцразвития России) на *все министерства*. Но такой подход остро ставит проблему нахождения новых методов взаимодействия государственных органов, экспертного сообщества и гражданского общества при дальнейшем проведении реформы государственной службы России. Без налаживания взаимодействия на новой основе реформа не сможет достичь своих целей, ибо она окончательно превратится в «реформу бюрократии самой бюрократией», в своих интересах. Такая реформа, ее результаты, обязательно будут оспариваться обществом, а потому не смогут быть стабильными.

Препринт WP8/2013/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Барабашев Алексей Георгиевич

**Эволюция государственной службы России:
итоги десятилетия (2000–2010)**

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

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆, Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,95
Усл. печ. л. 3,7. Заказ № . Изд. № 1544

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»