

УДК 342.9.07
ББК 67.401
Р45

Редакционный совет:

Д.А. Медведев (председатель),
В.П. Иванов (заместитель председателя),
С.Н. Дубик (заместитель председателя),
А.Б. Карлин (ответственный секретарь)

Редколлегия:

С.Д. Савченко (председатель редколлегии),
А.С. Карпенко (заместитель председателя редколлегии),
Н.М. Исаева, А.В. Клименко, Я.И. Кузьминов,
А.С. Петров, М.А. Чекин, П.Ю. Чинилин

Авторы:

А.Г. Барабашев (руководитель авторского коллектива),
Т.В. Зайцева (секретарь авторского коллектива),
В.А. Козбаненко, Р.И. Кортава, М.А. Краснов,
В.И. Кукин, А.В. Оболонский

ISBN 5-7598-0377-8

© Факультет государственного
и муниципального управления
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2006

© Оформление. Издательский
дом ГУ ВШЭ, 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава I. Предпосылки реформирования системы государственной службы Российской Федерации	13
1. Понятие и классификация предпосылок реформирования государственной службы Российской Федерации	13
2. Экспертные оценки проблем реформирования государственной службы Российской Федерации	20
3. Опыт реформирования государственной службы Российской Федерации в 1991—2000 гг.	27
4. Организация разработки основных проектов нормативных правовых актов о реформировании системы государственной службы Российской Федерации в 2000—2003 гг.	40
Глава II. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации и план первоочередных мероприятий по ее реализации	45
1. Основные предложения министерств и ведомств по содержанию Концепции и плана первоочередных мероприятий по ее реализации	45
2. О содержании и новациях Концепции и плана первоочередных мероприятий по ее реализации	66
Глава III. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»	73
1. Предпосылки реформирования системы государственной службы Российской Федерации программно-целевыми методами и формат Программы	73
2. Разработка и первый опыт реализации Программы (2003 г.)	78
Глава IV. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»	102
1. Приоритетность разработки законодательства о государственной службе Российской Федерации и его состояние к 2003 г.	102
2. О содержании и новациях Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»	110

3. Экспертная оценка реализации в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» положений Концепции	119
4. Возможные пути совершенствования нормативной правовой базы государственной службы (применительно к государственной гражданской службе)	124

Глава V. Экспертный анализ процессов и тенденций реформирования государственной службы

Российской Федерации. Аналитика реформы	129
1. Организационная стратегия реформирования государственной службы	129
2. Организационная стратегия решения некоторых проблем реформирования государственной службы Российской Федерации ...	138
3. Социальные факторы реформы: трудности реформирования государственного аппарата в Российской Федерации	164

Приложения	176
<i>Приложение 1. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации</i>	<i>176</i>
<i>Приложение 2. Паспорт Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»</i>	<i>202</i>
<i>Приложение 3. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»</i>	<i>224</i>
<i>Приложение 4. О реализации положений Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации в проекте Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации»</i>	<i>235</i>
<i>Приложение 5. Нормативные правовые акты, принятие которых предусматривается Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ</i>	<i>240</i>

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая книга — вторая в серии публикаций о реформировании государственной службы в России. Первая книга, посвященная попыткам реформирования государственной службы с 1992-го по 2000 г. (Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Изд-во «Весь Мир», 2003), имела широкий общественный резонанс. Конференции, круглые столы и телевизионные дебаты показали важность широкого публичного обсуждения выбора дальнейшего пути развития государственной службы России. Этим продиктовано решение издать настоящую книгу, посвященную новому этапу реформирования государственной службы Российской Федерации, в которой представлены события, относящиеся к периоду 2000—2003 гг. Настоящая книга подготовлена при содействии Всемирного банка.

В книге читателю открыто то, что нередко остается «за кадром», — это сам процесс разработки документов реформ, борьбы мнений и подходов, поиска оптимальных решений. Авторы стремятся устранить домыслы, которые зачастую возникают вокруг подготовки тех или иных проектов управленческих решений, раскрыть основные организационные механизмы и ключевые концептуальные подходы, оказавшие влияние на конечные результаты этого процесса.

Необходимость опубликования материалов об этом периоде реформирования государственной службы Российской Федерации имеет и дополнительные основания. Если научное сообщество обладает возможностями постоянного обмена научными разработками через такие традиционные инструменты, как подготовка и защита диссертаций, выпуск научных статей и пр., то практики оказываются зачастую изолированными, оторванными от исследовательских информационных потоков. Из-за этого многие предложения оказываются не услышанными и, следовательно, невостребованными. Надеемся, что книга будет способствовать устранению указанного пробела.

Структура и композиция книги выстроены с учетом хронологии главных событий описываемого периода: разработка концепции реформирования системы государственной службы Российской Феде-

рации (далее — Концепция) и Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» (далее — Программа), разработка и принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — ФЗ «О системе ГС РФ»). Ее завершающая часть посвящена аналитике начавшегося в 2003 г. первого этапа современного реформирования государственной службы.

Поскольку данная книга создавалась в 2004—2005 гг., о некоторых событиях предшествующего периода говорится в настоящем времени. Авторы намеренно дают изложение событий в таком виде, чтобы предоставить читателю возможность увидеть эти события как бы изнутри и стать их участниками.

Изложенные в книге отдельные экспертные оценки и точки зрения могут не совпадать с принятыми в окончательной редакции формулировками в официальных документах по вопросам реформирования государственной службы. Таким образом, читателю представляется возможность самостоятельного осмысления процесса подготовки этих документов.

Особенность подачи материала и стиль книги продиктованы составом авторского коллектива, редакционного совета и редакционной коллегии. Книга написана непосредственными участниками рабочих групп, которые прорабатывали проекты документов по реформе государственной службы.

В духе сотрудничества встретились ученые, представляющие научные институты и высшие учебные заведения, и практики — сотрудники Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов.

Сторонники «мягкого» и «радикального» путей реформирования государственной службы высказывают свое понимание происходящих событий, пытаясь прийти к взвешенным оценкам в описании сценария реформы. Именно по данной причине авторы в некоторых случаях намеренно возвращались к одним и тем же вопросам и событиям, чтобы под разным углом зрения осмыслить процесс реформирования и уточнить акценты и детали различных позиций, оценить принятые решения по проблемам реформирования государственной службы.

Подчеркивая высокий уровень совместного творчества, авторский коллектив и редколлегия книги намеренно не указывают, кто написал какую ее часть (раздел). Действительно, текст столько раз подвергался взаимной авторской критике и редакционной правке, что не

будет преувеличением указать на то, что, в отличие от многих составных коллективных монографий, здесь индивидуальное авторство «растворено» в коллективном.

Авторы надеются, что предлагаемый материал может оказаться востребованным различными категориями читателей, в первую очередь государственными служащими, участвующими в принятии решений и обеспечении практической реализации мероприятий по реформированию государственной службы России. Кроме того, авторский коллектив полагает, что настоящая книга будет интересна зарубежным специалистам и поможет им понять логику происходящих в Российской Федерации изменений, связанных с реформированием государственной службы. Наконец, книга может быть использована в качестве учебного пособия для программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Открывает книгу анализ предпосылок реформирования государственной службы в России. Дается определение понятия «предпосылки» и их классификация, описываются внешние и внутренние предпосылки, а также проблемы государственной службы того периода. На основе анализа проблем предлагается их условная классификация. Они группируются по времени их возникновения и относятся к советскому, перестроечному и постперестроечному периодам. Авторы далее предлагают читателю критический взгляд на предыдущие попытки реформирования. По сути, делается вывод о том, что, несмотря на многочисленные предложения по совершенствованию государственной службы и ее адаптации к новым экономическим отношениям, государственная служба России в конце XX в. так и осталась не реформированной в своей основе.

Все предшествовавшие попытки преобразования государственной службы привели лишь к ее более четкой институционализации, не всегда удачной перекройке структурных и функциональных связей, к изменению состава полномочий отдельных ветвей и органов власти. Коренных же положительных сдвигов в ее деятельности в тот период так и не произошло. Значительный объем проблем отечественной государственной службы, многие из которых прежде определялись лишь как «возможные негативные тенденции», за это время уже проявились и превратились в реальность, требуя немедленного разрешения.

Анализ опыта первых попыток реформирования (1991—2000 гг.) свидетельствует, что каждая из них возникала как следствие изменений экономической и социально-политической ситуации в стране, появления новых движущих сил и действующих лиц.

В этой главе книги дается описание всех значимых попыток реформирования государственной службы России, анализируется основное их содержание и причины неудач.

Отмечается особая роль в последующем реформировании государственной службы проекта кодекса Российской Федерации о государственной гражданской службе (1997 г.). Хотя он не был принят, но его основные положения были учтены при разработке проектов последующих федеральных законов и других документов и нормативных правовых актов в период 2000—2003 гг.

Основным результатом неудавшихся попыток реформирования государственной службы в 1991—2000 гг. признается накопление знаний по тематике построения структуры и повышению эффективности функционирования федеральной государственной службы. Это сыграло ключевую роль в дальнейшем в обеспечении оперативного отклика на инициативу Президента Российской Федерации в 2000 г. о разработке проекта Концепции реформирования системы государственной службы и подготовку министерствами и ведомствами материалов по ее содержанию.

Завершает главу I книги описание процессов подготовки проектов основных документов первого этапа реформирования системы государственной службы в 2000—2003 гг.

Глава II книги, «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации», открывается рассмотрением предложений Минтруда России, Минэкономразвития России и Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

При описании этих предложений авторы книги намеренно стараются сохранить терминологию, характерную для того времени, а также разбросанность в подходах к реформированию, иногда в ущерб логике изложения, с целью показать «ведомственный» вектор направленности реформы государственной службы и вычленить в этих предложениях основную тематическую проблематику, которая затем использовалась при разработке Концепции.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации сыграла огромную роль, став гарантией необратимости преобразовательных процессов. В ней были закреплены и официально признаны многие инновационные для российского государственного аппарата идеи. Кроме того, Концепция впервые четко ориентирована на конкретные мероприятия по воплощению вы-

двинутых предложений в жизнь. План первоочередных мероприятий был составлен с учетом реальных экономических и организационных возможностей государства, что кардинально отличает Концепцию от предшествовавших разработок. Поэтапное реформирование по разным направлениям (организационное, технологическое, идеологическое) было расписано в виде комплекса отдельных мероприятий с указанием необходимости принятия соответствующих нормативных актов, выделения ресурсов и обеспечения постоянной организационной поддержки. Ключевым практическим последствием принятия Концепции стала разработка и утверждение Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)».

В главе III книги отмечается, что в Программе впервые в современной российской практике реформирования государственной службы был применен программно-целевой метод осуществления преобразований. На наш взгляд, основным достоинством данного метода применительно к процессу реформирования является возможность прописать многие планируемые преобразования только в виде идей, целей и задач с последующей вдумчивой проработкой и пилотной апробацией. Подтверждением данного тезиса стало последующее развитие процесса реформирования. Например, в 2003 г. Минтруд России, Минэкономразвития России, Минобороны России, МВД России по инициативе Администрации Президента Российской Федерации начали масштабную программу исследований и экспериментов в целях создания прикладных технологий, методических рекомендаций, проектов документов по реализации обозначенных в Концепции идей. Всего было организовано более двадцати рабочих групп, в состав которых вошли представители ведущих учебных и исследовательских центров, занимающихся вопросами государственной службы. Объектами исследований стали самые наболевшие и спорные вопросы в рамках проводимой реформы: реестры должностей государственной службы и государственных служащих, повышение квалификации и наращивание компетентности, мотивация и оплата труда, аттестация и оценка результативности, управление качеством и другие вопросы.

Следующим этапом современного реформирования стало развитие законодательства о государственной службе и приведение его в соответствие с изменившимися внешними и внутренними условиями ее функционирования. Новая политическая и экономическая ситуа-

ция в стране требовала разработки соответствующей законодательной базы. Также требовалась (и продолжает быть актуальной) более детальная законодательная проработка внутреннего строения самой государственной службы, основополагающих принципов ее функционирования, создания ее целостной системы, лишенной внутренних противоречий и нестыковок. Иными словами, и государственной службе, и потребителям ее услуг требовался более совершенный инструмент для регламентации работы и взаимодействия.

В главе IV книги в качестве базового нормативного правового акта представлен Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», который составил основу для последующих законов и подзаконных актов. Федеральный закон дает основные системные понятия государственной службы и закладывает правовой фундамент для дальнейшей ее регламентации, определяет взаимоотношения между федеральным и региональным уровнями государственной службы, а также принципы взаимоотношений с муниципальной службой. Этот закон сыграл важную роль в упорядочении организации и функционирования системы государственной службы. Он стал рамочным документом для последующих законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, отдельных министерств и ведомств, анализу которых в книге также отводится значительное место.

В завершение главы IV отмечается, что задачи по совершенствованию законодательства о государственной службе, поставленные этим Федеральным законом, требуют «работы на опережение», поэтому рассматриваются нормативные правовые акты, принятие которых им предусматривается.

Определенный интерес для читателя может представлять заключительная часть книги — глава V, посвященная аналитике реформы, в которой оцениваются реформаторские мероприятия с 2000-го по 2003 г. и делается вывод о том, что в этот период была создана научная и правовая база реформы, выполнена работа, необходимая для достижения конкретных изменений в системе государственной службы Российской Федерации. В этой связи ключевым фактором успеха авторы считают четкую организацию, администрирование самого процесса реформирования как отдельно взятого явления.

Одним из важных выводов в этой главе книги является вывод о том, что любая реформа испытывает внутренние сложности вовсе не из-за теоретических и концептуальных споров относительно содержательной стороны необходимых преобразований. В этом вопросе все

заинтересованные стороны — и разработчики, и их оппоненты — проявляют высокую готовность к поиску согласия. Главные внутренние проблемы, как показали первые попытки проведения реформы государственной службы, проявляются на этапе практической реализации, внедрения изменений. В связи с этим в книге предлагается определенная «организационная стратегия» реформирования, дается ее определение и содержание.

Речь в первую очередь идет об искоренении фактов коррупции и развитии служебной этики. Развитие этики государственных служащих вписывается в более широкий контекст создания и поддержания государственной идеологии, воспитания патриотизма, переориентации ведомственной лояльности государственных служащих на лояльность по отношению к государству. Частично с этими вопросами перекликаются задачи повышения престижности государственной службы, формирования чувства профессиональной гордости и идентичности и т.п.

Авторы полагают, что следует всегда помнить: государственная служба вместе со всеми процессами, которые вокруг нее разворачиваются, является открытой системой, вписанной в более широкий общественный и социальный контекст. Поэтому достижение общественного согласия, то есть обеспечение более широкого принятия реформ, — одно из ключевых условий успешной реализации процесса преобразований.

В этой главе книги предлагается организационная многоступенчатая модель реформ. Авторами проводится анализ всех возможных факторов, рассматриваются варианты разворачивания событий при переходе от одного сценария к другому.

В книге отмечен также и пласт проблем, связанный с реформой государственной службы в современной России, — это преодоление возможных негативных обстоятельств, тенденций (факторов), которые подразделяются на внутренние и внешние. Внутренние факторы, а именно организационные сбои и потеря темпа реформ, обозначались нами ранее. К внешним авторы относят социальные факторы. В этой связи проводится анализ ключевых факторов, выделяются группы сторонников и противников реальной реформы, дается их характеристика.

Книга содержит фактический и статистический материал по различным аспектам функционирования государственной службы Российской Федерации. Читатель получит возможность проследить процесс и этапы появления различных идей, борьбы подходов и школ. Анализируются ошибки и просчеты реализованных шагов, делаются выводы о том, как можно избежать подобных просчетов в будущем.

Подводя итоги, можно сказать, что основной особенностью настоящей работы является то, что ее объектом стало не только содержание реформы, которому уже посвящены многие страницы научных статей, докладов и ученых записок, но и сам процесс реформирования как организационная деятельность по внедрению и практической реализации намеченных преобразований. В книге описаны стратегия и возможные пути продолжения реформы, ключевые факторы реформирования, решения по различным аспектам и направлениям переустройства государственной службы и сложности, с которыми сталкивается реформа государственной службы Российской Федерации. Можно надеяться, что, наряду с другими мероприятиями по реформированию государственного аппарата, аналитическому обеспечению реформы, издание этой книги внесет свой вклад в достижение намеченных целей по созданию современной, эффективной и конкурентоспособной государственной службы Российской Федерации.

ГЛАВА I

Предпосылки реформирования системы государственной службы Российской Федерации

1. Понятие и классификация предпосылок реформирования государственной службы Российской Федерации

Становление Российской Федерации как суверенного государства сопровождалось глубинными изменениями системы государственной власти. В период с 1991-го по 2000 г. была создана и несколько раз модернизировалась система и структура федеральных органов исполнительной власти, эволюционировали взаимоотношения между ветвями и уровнями власти, совершенствовалась нормативная правовая база государственного управления.

К началу 2000 г. появилась практически обусловленная потребность не только осмыслить историю государственного управления в России за постсоветский период, но и внести корректировки во многие сферы государственного управления, включая развитие взаимодействия власти с гражданским обществом, принять меры по дальнейшему укреплению системы власти на всех ее уровнях, совершенствованию функционирования государственной власти.

Важнейшим элементом системы государственного управления является «человеческо-институциональная» составляющая этой системы, т.е. институт государственной службы. За годы проводимых в стране политических и экономических преобразований именно этот ключевой элемент государственной жизни не был подвергнут серьезным системным изменениям.

Таким образом, вопросы совершенствования государственного управления, его реформирования вслед за политическими и экономическими изменениями в стране не могут не затронуть проблемы государственной службы.

Естественно, возникает вопрос: а возможно ли было в 2000 г. осуществить реформирование государственной службы, возникли ли к тому времени для этого необходимые предпосылки?

Прежде чем мы попытаемся ответить на этот вопрос, уточним само понятие «предпосылки реформирования». Под предпосылками реформирования государственной службы мы понимаем стратифицированную совокупность условий, в которых функционирует государственная служба. Предпосылки могут либо способствовать проведению реформ, либо затруднять эти реформы, или даже препятствовать их осуществлению.

Предпосылки реформирования государственной службы можно классифицировать в соответствии с теми видами внешних условий, при которых существует государственная служба. Это — политические, социально-экономические, организационные и правовые условия.

Имевшиеся политические предпосылки рассматриваемого периода реформирования заключались в укреплении вертикали власти и улучшении взаимодействия ветвей власти. Это ключевые предпосылки, способствующие ускорению законодательного процесса и выработке эффективных организационных форм реформирования. Экономическая ситуация улучшилась, что привело к значительному увеличению возможностей бюджетного финансирования. В социальном плане, согласно проводимым опросам общественного мнения, изменилось в положительную сторону отношение к государственным служащим. Наконец, острая необходимость устранения накопившихся противоречий и дальнейшего совершенствования законодательной базы государственной службы Российской Федерации создавала правовые предпосылки реформирования государственной службы.

Таким образом, к 2000 г. сложились в целом благоприятные для реформирования государственной службы предпосылки. Это «окно возможностей» должно было быть использовано.

Необходимость реформирования государственной службы была обусловлена не только вышеназванными внешними предпосылками, но и состоянием самой государственной службы. В качестве важнейшей внутренней предпосылки реформирования государственной службы можно назвать неудовлетворительные показатели структурно-функциональных характеристик, определяющих ее состояние.

Описание качественного состояния государственной службы Российской Федерации может вызвать (особенно у зарубежных читателей) смысловые затруднения, если не начать с определения того, что в Российской Федерации означает понятие «государственная служба» и как оно соотносится с аналогичным понятием в зарубежных странах.

Государственная служба Российской Федерации понимается как профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти (это определение было уточнено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», на котором мы остановимся подробнее в соответствующем разделе книги).

В соответствии с этим определением приведем ряд отличий государственной службы Российской Федерации от государственной службы некоторых других стран.

Во-первых, в Российской Федерации к государственным служащим относят не всех работников бюджетных (т.е. оплачиваемых из федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации) организаций, а только тех, на которых возложены функции обеспечения властных полномочий государственных органов. Например, в Российской Федерации ни учителя средних школ, ни профессора и преподаватели университетов, ни врачи не являются государственными служащими. Это обстоятельство приводит к иной формуле подсчета бюджетных расходов на государственный аппарат в консолидированном бюджете России, плохо сопоставимой с формулой подсчета доли расходов на государственный аппарат в таких странах, как, например, Франция и Италия.

Во-вторых, из данного выше определения следует, что государственная служба России включает в себя государственную гражданскую службу (далее — гражданская служба), а также военную и правоохранительную службу. В результате зарубежный читатель может испытывать дополнительные затруднения из-за часто используемого не совсем точного перевода русскоязычного понятия «государственная служба» в англоязычное понятие «civil service», относящееся только к гражданской службе (точнее было бы в таких случаях переводить термин «государственная служба» как «public service», хотя и в данном случае будут потеряны важные нюансы строения и функционирования отечественной государственной службы). Соответственно нельзя «напрямую» соотнести численность государственной службы России с государственной службой тех стран, в которых такая служба отождествляется с civil service.

В-третьих, согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление самостоятельно, и поэтому муниципальная служба не входит в состав государственной службы, хотя государственная и муниципальная служба взаимосвязаны по своим принципам и услови-

ям функционирования и организации. Это обстоятельство также определяет отличие государственной службы России от государственной службы многих стран, в которых муниципальные служащие по статусу являются государственными.

Сделав краткий экскурс в область определения и сопоставления понятия «государственная служба», вернемся к ее структурно-функциональным характеристикам, которые представлены в книге в основном статистическими данными. Приведем эти данные, отнеся их к гражданской и муниципальной службе (для того чтобы обеспечить сравнение с *civil service* в других странах).

В соответствии с принятыми в то время организацией и методами проведения статистических наблюдений и исследований в данной сфере деятельности, различные группы данных собирались и обобщались за определенный период времени с некоторым запаздыванием, поэтому здесь будут фигурировать данные различных лет, характеризующие состояние государственной службы в период с 2000-го по 2003 г.

Общая численность работников, занятых в органах государственной власти и местного самоуправления (включая персонал по охране и обслуживанию зданий, состоящий в списочном составе работников этих органов), по данным государственного статистического наблюдения на конец 2003 г., составила 1300,5 тыс. человек. Доля работников органов государственной власти и местного самоуправления в численности занятого населения Российской Федерации составила 1,9 %.

На 1 сентября 2003 г. численность гражданских служащих составила 666,8 тыс. человек, муниципальных служащих — 294,0 тыс. человек. Таким образом, гражданских служащих России приблизительно в два раза больше, нежели муниципальных.

Статистические данные показывают, что в 2001—2003 гг. происходила стабилизация численного состава гражданских и муниципальных служащих, сначала с небольшим подъемом количества служащих, а затем с небольшим их уменьшением.

Посмотрим, как была распределена численность государственных гражданских служащих между федеральным уровнем и уровнем субъектов России (регионов). Больше всего государственных гражданских служащих работало в федеральных органах (422,8 тыс. человек на 1 января 2002 г., 491,8 тыс. человек на 1 сентября 2003 г.). Из них подавляющее большинство работало в территориальных органах (представительствах федеральных органов государственной власти в субъектах России): 387,5 тыс. человек на 1 января 2002 г., 454,7 тыс. человек на 1 сентября 2003 г. Численность государственных гражданских слу-

жащих в субъектах России составила: 153,3 тыс. человек на 1 января 2002 г., 175 тыс. человек на 1 сентября 2003 г. Наконец, в центральных аппаратах федеральных органов работало: 35,3 тыс. человек на 1 января 2002 г., 37,1 тыс. человек на 1 сентября 2003 г.

Таким образом, численность федеральных государственных гражданских служащих в России на 1 сентября 2003 г. в 2,8 раза превышала численность гражданских служащих субъектов России, а численность гражданских служащих центральных аппаратов федеральных органов государственной власти составляла 5,6 % от численности всех гражданских служащих (мы не даем здесь позитивную или негативную оценку распределения служащих, а лишь фиксируем факт).

Периодические сокращения численности центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти не оказывают существенного влияния на общую численность гражданских служащих.

Перейдем к возрастным, профессиональным, гендерным и бюджетным характеристикам гражданской службы в России.

Возрастные характеристики. По данным на 1 января 2002 г., государственных служащих старше 40 лет было 50,4 %. Среди гражданских служащих, работающих в органах исполнительной власти, 52,3 % старше 40 лет. Возраст старше 40 лет имели 69,7 % федеральных гражданских служащих органов исполнительной власти. По данным на 1 сентября 2003 г., государственные служащие старше 40 лет составили 47,8 % за счет естественной возрастной убыли самого многочисленного предпенсионного «страта» служащих. На федеральном уровне старше 40 лет было 65,5 % гражданских служащих. Можно было ожидать, что при сохранении указанных тенденций в течение 10 лет произойдет возрастное выбытие (высвобождение) более половины гражданских служащих, замещающих ключевые должности, при невозможности замещения этих должностей следующим поколением гражданских служащих с достаточным опытом работы и квалификацией.

Профессиональный уровень. Профессиональный уровень гражданских служащих характеризуется стажем работы и уровнем образования. На 1 января 2002 г. 29,9 % гражданских служащих имели стаж работы в системе государственной службы от 5 до 10 лет, 14,9 % имели стаж 10—15 лет и 24,7 % — более 15 лет стажа. Таким образом, наблюдалось снижение процента лиц со средним стажем государственной службы (10—15 лет) относительно групп с другим стажем, что свидетельствовало об оттоке лиц со средним стажем с государственной службы в другие сектора.

На 1 сентября 2003 г. 24,1 % гражданских служащих имели стаж работы в системе государственной службы от 5 до 10 лет, 17,6 % имели стаж 10—15 лет, и 24,9 % — более 15 лет стажа. Указанная диспропорция лиц с разным стажем службы постепенно смещается в сторону пенсионного возраста.

Рассмотрим уровень образования гражданских служащих. Доля лиц, замещавших должности гражданской службы и имевших высшее профессиональное образование, составила на 1 января 2002 г. 73 %. Более трети составляли специалисты с высшим образованием по специальностям экономического и управленческого профиля, 22 % имели юридическое образование, 18,2 % — высшее техническое образование. На 1 сентября 2003 г. (данные Госкомстата России) высшее профессиональное образование имели 78,2 % гражданских служащих, причем в центральном аппарате федеральных органов государственной власти высшее профессиональное образование было у 84,8 % гражданских служащих.

Распределение по направлениям профессиональной подготовки осталось почти прежним: 37,5 % имели высшее экономико-управленческое образование, 25 % — юридическое высшее образование, 20,9 % — высшее техническое и естественнонаучное образование.

Появилось и новое «поколение» управленцев, получивших высшее образование по новой специальности «государственное и муниципальное управление» («Public Administration»). Однако среди гражданских служащих специалисты с таким образованием составляют только 2,3 %. В долгосрочной перспективе именно увеличение процента таких специалистов, как показывает мировой опыт, может оказать решающее позитивное влияние на изменение института государственной службы.

Гендерные характеристики. На 1 января 2002 г. в общей численности работников, замещавших должности государственной гражданской службы, женщины составляли более 70,6 %, в органах исполнительной власти — 71,8 %, в органах судебной власти и прокуратуры — 67,6 %, в органах законодательной власти и других государственных органах — соответственно 55,8 % и 55,8 %. На 1 сентября 2003 г., по данным Госкомстата России, женщины составляли 69,5 % гражданских служащих, а мужчины — 30,5 %. При этом сравнительно высокий удельный вес женщин и в 2001-м, и в 2003 г. складывался за счет преобладания женщин на должностях более низких групп. Таким образом, можно констатировать, что на гражданской службе сложилась ген-

дерная структура, не соответствующая гендерной структуре занятого населения России.

Доля расходов на государственную службу и оплата труда. Удельный вес расходов на государственное управление и местное самоуправление в общих расходах консолидированного бюджета России (включая расходы на денежное содержание аппарата, на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, на социальные гарантии, включая медицинское обслуживание и др.) составил: 3,57 % в 2001 г., 3,59 % в 2002 г.

В 2000 г. среднемесячная начисленная заработная плата (включая выплаты социального характера) работников органов государственной власти всех ветвей и уровней составила 4,1 тыс. руб. (около 150 долл. по текущему среднегодовому курсу 24 руб. за доллар США), в 2001 г. — 5,6 тыс. руб. (около 200 долл. по курсу 27 руб. за доллар), в 2002 г. — 7,2 тыс. руб. (около 240 долл. по курсу 30 руб. за доллар), причем покупательная способность доллара в эти годы постепенно уменьшалась.

Уровень среднемесячной заработной платы государственных служащих органов исполнительной власти субъектов России в 2000 г. был в 1,4 раза выше, чем у федеральных государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. По данным Госкомстата России, в 2002 г. уровень заработной платы работников органов исполнительной власти субъектов России варьировался от 79 % до 304 % от уровня оплаты работников территориальных органов.

По экспертным оценкам, на 2002 г. оплата групп главных менеджеров (руководители организаций и их заместители) и главных групп должностей гражданской службы отличалась в 10—15 раз; старших менеджеров (руководители структурных подразделений организаций) и ведущих групп должностей гражданской службы — в 7—10 раз, менеджеров (специалисты, руководители отдельных проектов) и старших групп должностей гражданской службы — в 3—7 раз, администраторов (исполнители проектов) и младших групп должностей гражданской службы — в 1,5—3 раза. По сравнению с оплатой руководителей и специалистов управления в негосударственном секторе (в первую очередь в коммерческом секторе) труд гражданских служащих оплачивался явно ниже. Кроме того, недостаточна дифференциация оплаты труда гражданских служащих, слабо стимулируется его эффективность.

Итак, мы очень кратко указали на внешние (в последующих разделах книги мы еще будем к ним возвращаться) и более детально про-

анализировали внутренние предпосылки нового этапа реформирования государственной службы в России.

Однако предпосылки, как мы уже отмечали выше, — это всего лишь тенденции, условия, обстоятельства, факторы, способствующие (как в рассмотренном нами случае) или не способствующие началу реформ. Само же реформирование, как известно, заключается в решении конкретных проблем, которые мы и рассмотрим в следующем разделе.

2. Экспертные оценки проблем реформирования государственной службы Российской Федерации

Попробуем рассмотреть некоторые из проблем государственной службы, накопившиеся к рассматриваемому времени.

Так, значительное различие в уровне оплаты близких по уровню квалификации военнослужащих, служащих правоохранительных органов и гражданских служащих, бесспорно, является такой проблемой. Более того, это системная проблема, поскольку она характерна для каждой из перечисленных сфер деятельности.

Денежное содержание (вознаграждение, довольствие) и иные государственные социальные гарантии государственных служащих как по составу, так и по размеру были неадекватны уровню их должностной нагрузки и ответственности, не компенсировали установленные законодательные ограничения, не обеспечивали должного уровня социальной защищенности государственных служащих, что в целом не способствовало поступлению на государственную службу и сохранению на ней квалифицированных кадров, включая молодых специалистов.

Результатом этого стало общее снижение профессионального уровня государственных служащих, нестабильность кадрового состава, высокая текучесть и старение кадров, незаинтересованность квалифицированных специалистов в поступлении на государственную службу, слабая управляемость государственного аппарата и его подверженность злоупотреблениям.

Именно такого класса проблемы, характерные для всего выделенного нами объекта реформирования, и будут представлять для нас интерес.

Серьезной проблемой рассматриваемого периода являлось отсутствие системного законодательного регулирования видов государственной службы, прежде всего гражданской, дипломатической и право-

охранительной. Законодательная основа отдельных сфер государственной службы не была унифицирована, являлась противоречивой и практически не содержала норм прямого действия. Кроме того, множество нормативных правовых актов: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации — не были кодифицированы.

Проблемы имелись и в организации должностного роста государственных служащих. Установленный порядок прохождения государственной службы (отбора, найма и продвижения кадров) не обеспечивал планомерного должностного роста государственных служащих, не стимулировал долговременную, добросовестную и эффективную государственную службу и повышение государственными служащими уровня своей квалификации, не содержал правовых и организационных механизмов ответственности, с одной стороны, материального стимулирования и поощрения — с другой.

Существующая структура квалификационных разрядов и классов чинов гражданских служащих не соотносилась с дипломатическими рангами, воинскими и специальными званиями, была противоречива и требовала пересмотра.

Процедуры контроля за соблюдением государственными служащими законодательства Российской Федерации не обеспечивали пресечения коррупции и иных негативных явлений.

Государственная служба в Российской Федерации еще не стала целостной системой, а действующая структура должностей государственной службы не учитывала объективных различий их статуса в зависимости от характера исполнения должностных обязанностей.

Конечно, рассмотренные нами системные вопросы не исчерпывают всей проблематики являющегося темой настоящей книги этапа реформирования государственной службы России.

Состояние гражданской службы, охарактеризованное приведенными в предшествующем разделе книги статистическими данными, говорит о наличии негативных тенденций развития государственной службы России, являющихся причиной и источником как сформулированных нами системных проблем, так и проблем, ожидающих своей формулировки.

К наиболее значимым отрицательным тенденциям, порождающим соответствующие проблемы, можно отнести в сконцентрированном, сжатом виде следующее:

- старение кадров гражданской службы. Особенно это относится к гражданским служащим федеральных органов исполнительной вла-

сти; причем наиболее тяжелая ситуация складывается для главных и ведущих групп должностей;

- существование «стажевого провала» в самом работоспособном среднем возрасте (11—15 лет стажа). Кроме того, имеется процентный избыток предпенсионной стажевой группы гражданских служащих (скорее всего, этот избыток в ближайшие 5—10 лет должен смениться «стажевым провалом» в предпенсионной стажевой группе за счет возрастного сдвига);

- несоответствие имеющихся специальностей (в области высшего профессионального образования) гражданских служащих потребностям и специализациям гражданской службы, квалификационным требованиям по замещаемым должностям;

- «женское лицо» гражданской службы (в целом свыше 70 %), со значительным преобладанием мужчин на верхних должностных позициях;

- уровень оплаты гражданских служащих, неконкурентоспособный в сравнении с негосударственными секторами (причем конкурентоспособность падает от младших должностей к старшим). При значительной разнице в размерах оплаты между государственным и негосударственным секторами привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и руководителей становится затруднительным, стимулируется отток специалистов и руководителей в негосударственный сектор, особенно по наиболее востребованным группам профессий и возрастам, что приводит к снижению эффективности исполнения государственных функций;

- дисбаланс оплаты гражданских служащих субъектов России и федеральных гражданских служащих, работающих в территориальных органах в тех же самых субъектах России. Существенное превышение оплаты гражданских служащих субъектов России над федеральными служащими территориальных органов создает социальное напряжение в системе государственного управления.

Некоторые негативные тенденции состояния гражданской службы России не были зафиксированы в статистических данных либо вследствие отсутствия (плохой разработанности) числовых измерителей, либо вследствие трудностей сбора информации. Тем не менее выборочные опросы общественного мнения, широкое и, как правило, острое обсуждение этих тенденций в средствах массовой информации того периода свидетельствовали об их наличии. К таким тенденциям относятся:

- во многом скептическое и даже негативное отношение общества к государственной службе. Так, по данным выборочных опросов,

уровень доверия к государственным служащим со стороны населения низок, хотя в последнее время в целом (за исключением нескольких областей государственной службы) имеет положительную тенденцию. Престиж профессиональной деятельности государственных служащих невысок. Значительно влияние личных интересов, бизнеса на принятие решений гражданскими служащими;

- административная система, по мнению граждан, в ее существующем виде не способна эффективно оказывать услуги обществу. Нет достаточной защищенности граждан от возможного административного произвола. Многие опрошенные граждане указывали на то, что необходимо провести радикальное сокращение функций государственных органов, однако (парадоксально), по мнению большинства респондентов, административная реформа не сможет изменить жизнь людей в лучшую сторону;

- недостаточная прозрачность и открытость гражданской службы. Согласно опросам, больше половины граждан считают себя не информированными о планах и действиях властей различного уровня. Преимущественной причиной этого граждане называют нежелание государственных служащих, замещающих должности высшей группы, предоставлять информацию (на первом месте) и пассивность граждан и общественных объединений (на втором месте);

- недостаточная готовность власти и общества того времени эффективно взаимодействовать в целях предотвращения и снижения уровня коррупции;

- несоответствие оплаты служебной деятельности ее результативности и эффективности;

- недостаточная мобильность аппарата и слабые перспективы должностного роста гражданских служащих;

- недостаточная социальная защищенность гражданских служащих, в частности нестабильность пребывания в должностях в связи с частой сменой руководства.

Все названные выше негативные тенденции динамики гражданской службы России имели исторические причины своего возникновения, которые можно разделить на три группы: причины, корнями лежащие в советской истории; причины, порожденные периодом первого десятилетия становления новой российской государственности; смешанные причины, относящиеся к советской и постсоветской истории. Отнесение тех или иных негативных тенденций ко времени происхождения к названным историческим периодам является условным.

Вместе с тем мы надеемся, что в результате классификации и систематизации этих тенденций по названному критерию (признаку) нам удастся в конечном итоге вскрыть их природу, что позволит отобрать и описать в последующем разделе книги предложения по их устранению.

Выделим негативные тенденции (аспекты), относящиеся к советскому периоду истории России.

Уравнительная заработная плата государственных служащих является наследием советского прошлого России. Однако маловарьированный уровень заработной платы при социализме компенсировался тремя обстоятельствами: высоким управленческо-идеологическим статусом аппарата, усредненным для всех категорий населения благосостоянием в целом в стране, наличием значительных социальных льгот и субсидий для всех работников аппарата. Имеющаяся проблема уравнительно-малой заработной платы только обострилась в постсоветское время из-за «размывания» компенсационных обстоятельств и сохранения старых принципов бюджетирования расходов на аппарат (финансирование органов государственной власти «от достигнутого»). Именно поэтому часть гражданских служащих старшего поколения испытывает определенную ностальгию по прошлому и искренне полагает (исходя из своего личного опыта), что возврат к указанным компенсационным обстоятельствам помог бы восстановить институт государственной службы без существенного повышения заработной платы служащих и без изменения принципов формирования бюджета государственных органов.

Отсутствие прозрачности и открытости гражданской службы также происходит из советского периода, атмосферы секретности и идеологически-групповых механизмов принятия государственных решений. Постулат о наличии особой части общества, которая лучше других знает, что для общества благо, а что — зло, мог привести только к одной управленческой системе, которая получила наименование административно-командной, в которой ценным качеством «аппаратчика» считалось умение выполнять и даже предугадывать желания руководства.

В советское время отношение к работе в аппарате было различным среди разных слоев населения (по возрастным группам, по социальной принадлежности, по уровню образования, по национальному признаку). Тем не менее это отношение стало ощутимо меняться в негативную сторону в период перестройки, поэтому возникновение указанной тенденции негативного отношения к аппарату условно можно отнести к советскому периоду.

Постсоветский период, который характеризуется, в числе прочего, возникновением института государственной службы вместо партий-

но-советского аппарата, обеспечивавшего управление, породил новые проблемы, несвойственные советскому времени.

В 1990-е гг. проявился численный дисбаланс гражданских служащих федерального уровня и уровня субъектов России, гражданской и муниципальной службы. Подобный дисбаланс можно интерпретировать как следствие установившегося к тому времени реального соотношения властных полномочий и функций федерального центра, региональных властей, местного самоуправления. Централизация властных полномочий на федеральном уровне была связана в тот период с необходимостью компенсации центробежных тенденций в субъектах Российской Федерации.

Наметившееся к 2000 г. укрепление «вертикали власти» в условиях уже имеющегося численного превосходства федеральной гражданской службы над региональной становилось реальностью. Можно предположить, что, проиграв в численности аппаратов, регионы заведомо (еще до 2000 г.) проиграли борьбу с федеральным центром за полномочия. Аналогично можно интерпретировать феномен малой численности муниципальных служащих (по сравнению с численностью гражданских служащих) в связи со слабостью местного самоуправления и неразвитостью его функций, малой величиной местных бюджетов.

«Стажевой провал» в среднем стаже гражданских служащих естественным образом можно интерпретировать как реализацию стремления гражданских служащих, завоевавших положение в аппарате и уже обросших связями, уйти в другие секторы и трансформировать это положение и связи в личное благосостояние. Представляется, что ко времени достижения стажа 10—15 лет у гражданских служащих возникают достаточные властные ресурсы для создания «запасных аэродромов» в частных компаниях и в компаниях с государственным участием. По всей видимости, такой процесс скрытной «приватизации государства» служащими среднего стажа, развернувшийся в 1990-е гг., носил массовый характер, что и отражено в статистике гражданской службы. Вполне возможно, что такая приватизация государства в 1990-е гг. была не менее масштабной и значимой, нежели олигархическая приватизация.

Оплата труда аппарата в советское время регулировалась единообразно по всей территории страны, и различия были связаны с единым перечнем параметров (различие климатических и географических зон, наличие надбавок «за вредный характер работы» и т.п.). Шаг центра навстречу региональным бюрократическим элитам в постсоветское время заключался не столько в лозунге «берите столько суверенитета, сколько сможете» (это предложение серьезно восприняли и

постарались им воспользоваться только радикальные группы в составе региональных бюрократических элит), сколько в разрешении формирования собственных бюджетов субъектов России.

Следующим шагом укрепления «властной вертикали» в ближайшем будущем должно стать, по нашему мнению, увеличение уровня зарплаты в территориальных органах федеральных органов власти до уровня органов государственной власти субъектов России как нивелирование последствий уступки центра регионам, сделанной ранее, в период становления новой российской государственности. Это поможет сгладить напряжение между названными уровнями гражданской службы и повысить степень ее унификации.

Недостаточная мобильность гражданских служащих связана с их низкими доходами, гигантской дифференциацией стоимости жилья в столице и других городах страны, неразвитостью рынка жилья; отсутствие перспектив должностного роста и нестабильность пребывания в должностях при смене руководства также представляются проявлениями постсоветского периода. Должности гражданской службы все более становились «компанейскими», а изменение структуры государственных органов сопровождалось «выведением за штат» его сотрудников по признаку «отношения к команде», а не из-за отсутствия профессионализма.

Однако не все негативные аспекты гражданской службы России можно отнести только к советскому или только к постсоветскому периодам истории России. Многие из них имеют сложные исторические причины своего происхождения, в которых прослеживается влияние обоих указанных периодов истории России. К ним можно отнести: старение кадров, неадекватный потребностям гражданской службы уровень профессиональной квалификации гражданских служащих, дисбаланс гендерного состава, коррупцию, отсутствие зависимости оплаты труда гражданских служащих от эффективности их деятельности.

Старение кадров гражданской службы, как представляется, стало следствием двух причин: демографической «ямы», пришедшейся на вторую половину 1990-х — начало 2000-х гг. и усугубленной малой рождаемостью в России, а также непривлекательностью гражданской службы среди молодежи, предпочитавшей трудоустройство в других сферах.

Несоответствие полученного высшего профессионального образования потребностям исполнения служебных обязанностей происходит как из-за отсутствия такого образования в советское время, так и из-за недостаточности усилий государства по поддержке и развитию

системы высшего образования в области государственного и муниципального управления в постсоветский период истории России.

Преобладание женщин на гражданской службе связано как с непопулярностью гражданской службы (на фоне меньших карьерных запросов со стороны женщин), так и с отменой в 1990-е гг. всяческих процентных квот советского времени на представительство в аппарате, в том числе и квот для женщин.

Коррупция развивается вследствие как специфического советского менталитета (все богатство страны общее по советскому происхождению, а потому оно может быть присвоено любым инициативным гражданином), так и из-за комплексного взаимодействия ряда негативных аспектов гражданской службы 1990-х гг. (малый уровень заработной платы служащих; отсутствие прозрачности и открытости гражданской службы; отсутствие должностных регламентов, приводящее к действиям чиновников «по усмотрению»; отсутствие процедур обнаружения и разрешения конфликта интересов; неготовностью предпринимателей и отдельных граждан отказаться от дачи взяток должностным лицам в государственном аппарате для решения своих проблем, в том числе путем принятия противозаконных решений, и т.д.).

Наконец, отсутствие зависимости оплаты труда гражданских служащих от эффективности служебной деятельности основывается как на советской традиции «уравниловки», так и на упущенных в 1990-е гг. возможностях внедрения имеющихся международных механизмов оценки эффективности и результативности служебной деятельности (во многом вследствие несовершенства действовавшего российского законодательства о государственной службе).

Итак, анализ показывает, что отмеченные основные негативные аспекты и соответствующие им проблемы гражданской службы накапливались, не разрешаясь, в силу и вследствие прежних и новых исторических причин, в которых мы попытаемся разобраться ниже, напомнив читателю о первых попытках реформирования государственной службы России.

3. Опыт реформирования государственной службы Российской Федерации в 1991—2000 гг.

Первые попытки реформирования государственной службы Российской Федерации восходят непосредственно к началу 1990-х гг. прошлого столетия. Подробное описание этих процессов дано в книге «Ре-

формирование государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год» (М.: Изд-во «Весь мир», 2003). Мы же сконцентрируем внимание читателя на отдельных моментах, сопровождающих эти процессы, и причинах их неудач.

Несмотря на драматические, рассчитанные на широкую аудиторию политические заявления о том, что новый российский госаппарат якобы пришлось создавать практически заново, едва ли не с нуля, на самом деле он был не чем иным, как фактическим преемником своего советского предшественника. Другого аппарата просто не было. Определенную роль сыграл Указ о департизации госаппарата, запрещающий деятельность в нем партийных организаций, подписанный Б.Н. Ельциным как Председателем Верховного Совета РСФСР в июле 1991 г. (Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1035.)

Указом предусматривалось устранение из аппарата влияния КПСС и превращение его в нейтральный административный инструмент. Но на деле практически были закрыты возможности для изменения кадрового состава аппарата, хотя этого настоятельно требовала сама логика перемен, трансформация типа государства и его экономической базы. В результате реализовывать реформы стали в основном те же люди, которые весь свой опыт приобрели в принципиально иной системе отношений.

Степень преемственности чиновников в аппарате достигала в этот период времени 60—70 % (а в некоторых ведомствах — и более). Основная часть прежнего состава, формировавшегося по номенклатурному принципу, сохранила свои позиции. Таким образом, практические меры по исходным кардинальным реформам новой России, прежде всего в сфере экономики, довелось осуществлять тем людям, которые всю свою профессиональную жизнь работали в принципиально иной — антирыночной, административно-командной — системе отношений. Думается, что это обстоятельство стало основой многих сложностей того периода.

Однако формально процесс действительно начался как бы с «нуля». 28 ноября 1991 г. президентским указом было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации. В действительности функции этой структуры были существенно шире. Фактически она попыталась монополизировать всю работу по формированию государственной службы, что достаточно точно отразилось в ее сокращенном названии — Роскадры.

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

Следует отметить еще одну характерную особенность того периода — это некритическое заимствование зарубежного опыта.

В частности, при всех достоинствах французской административной школы, в последние годы начавшей уходить от модели закрытой централизованной административной корпорации, и при ее активном и приветствуемом участии в программах технической помощи Российской Федерации в области административной реформы и реформы государственной службы, необходимо ясно понимать, что ценнейший французский опыт должен быть использован в контексте стратегических целей российского реформирования. Российская Федерация не может пойти по пути создания закрытой корпорации государственных служащих, обладающей особым статусом, правами и привилегиями. Это было ясно отражено в Концепции и в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Россия не может быть консервативной при построении государственной службы. Необходимы серьезные перемены и устремления в области модернизации государственного аппарата, пересмотр казавшихся ранее неизблемыми принципов, т.е. использование тех прогрессивных тенденций, которые задавали и задают тон в области попыток дебюрократизации государственной службы в растущем списке стран начиная с 1990-х гг. и по настоящее время.

На данном этапе попыток реформирования государственной службы, как и на следующем в середине 1990-х гг., на котором был разработан и принят Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», этого, к сожалению, не произошло. Несмотря на то что этот Федеральный закон ввел в обиход основополагающее понятие «государственная служба», предусмотренные им изменения вносили мало нового, а отчасти — даже возрождали архаичные модели (об этом законе и его недостатках будет рассказано в главе IV настоящей книги).

Давая общую оценку этим этапам «реформирования» государственной службы, можно заключить, что в целом происходило нарастание факторов, связанных с отставанием государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной жизни общества.

На следующем этапе (1997—1998 гг.) распоряжением Президента Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 176-рп была создана Комиссия по государственному строительству (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе), одним из центральных аспектов в работе которой стала разработка концепции подлинной модернизации государственной службы, причем не столько в структурном, сколько в кадровом разрезе.

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

Программа государственного строительства, которая затем была названа Концепцией административной реформы, в части государственной службы основывалась как на тщательном изучении российской специфики, так и на новейшем опыте реформ государственной службы, прошедших и продолжающихся в ряде ведущих западных стран, прежде всего — англо-саксонских, где были сделаны наиболее радикальные и решительные реформенные шаги. В своих принципиальных моментах она была разработана к осени 1997 г.

Для нашего анализа важно отметить, что процесс подготовки реформы в это время пошел по двум параллельным направлениям. По поручению Президента Российской Федерации в Администрации Президента и в Аппарате Правительства были созданы две рабочие группы по разработке проекта Федерального закона «Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе» (о результатах работы этой группы мы поговорим несколько позже).

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

В сентябре 1997 г. Администрация Президента Российской Федерации организовала обсуждение вопроса о реформе на заседании Совета Безопасности Российской Федерации и в рамках подготовки к нему включила еще одного «игрока», предложив подготовить сжатое изложение концепции реформы одновременно руководству Российской академии управления и руководителю экспертной группы из со-

става Комиссии. Таким образом, возникло несколько документов. Это обсуждение не имело никаких видимых последствий, и единственным документом, запущенным на тернистый путь дальнейшей бюрократической «обкатки», были предложения Комиссии.

Хотя эти предложения чаще всего воспринимались довольно прохладно, принципиальных возражений они, как правило, не вызывали, и поэтому были включены в президентское послание в качестве его фрагмента. Однако даже этот факт оглашения принципов реформы с высшего политического уровня не смог серьезно продвинуть дело вперед и не привел к практическим шагам по ее реализации.

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

Ситуация дефолта 1998 г. и другие обстоятельства также способствовали тому, что действия в направлении реформы государственной службы были отложены в долгий ящик.

Таким образом, формально на первый взгляд и эти попытки можно признать неудачными. Однако, с нашей точки зрения, их результат нельзя признать однозначно негативным.

Во-первых, был сформулирован определенный теоретический фундамент и, главное, получен опыт реформирования, для которого, как вскоре постепенно начало выясняться, не существует удовлетворительной альтернативы. Во-вторых, стали понятны некоторые просчеты и причины неудач.

Описание первых попыток реформирования государственной службы Российской Федерации, как было упомянуто выше, представлено в предшествующей (первой) книге, посвященной рассмотрению истории реформирования. Однако ее авторами не был отражен важнейший эпизод реформирования, связанный с подготовкой проектов концепции и Федерального закона «Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе» (далее — Кодекс). Мы это делаем потому, что Кодекс оказал особое влияние на подготовку проекта концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (далее — Концепция). Многие положения Концепции, а также принятого впоследствии федерального законодательства о государственной гражданской службе берут свое начало в Кодексе. Поэтому авторы книги считают целесообразным поместить описание Кодекса и истории его подготовки именно в этом разделе.

Примечательно — и об этом мы уже говорили, — что проект Кодекса разрабатывался параллельно с разработкой проекта Программы государственного строительства, причем этими разработками занимались автономно две группы экспертов.

Подготовка концепции Кодекса осуществлялась начиная с сентября 1997 г. Совместным распоряжением Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации от 24 сентября 1997 г. № 2176 / от 9 сентября 1997 г. № 996 была образована экспертная группа по разработке проекта концепции Кодекса, состоящая из представителей соответственно Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, заинтересованных министерств, научно-исследовательских и учебных учреждений.

Президент Российской Федерации 22 ноября 1997 г. поручил Администрации Президента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации подготовить проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе» для представления его в четвертом квартале 1998 г. в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации в Государственную Думу.

В проекте Кодекса впервые в законодательстве о государственной службе того периода в соответствии с Конституцией Российской Федерации:

- предусмотрено единство правового обеспечения для федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации;
- определены основы правовой регламентации федеральной гражданской службы;
- установлена компетенция субъектов Российской Федерации в решении вопросов гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Введено понятие «государственная гражданская служба», что позволяло отделить государственную гражданскую службу от других видов государственной службы — военной службы, государственной службы в правоохранительных органах.

Предусматривалась компетенция субъектов Российской Федерации своим законодательством решать вопросы распределения должностей гражданской службы по группам и утверждать реестр должностей

стей гражданской службы в субъектах Российской Федерации. Исключались положения, связанные с присвоением квалификационных разрядов, а соответствующие доплаты включались в должностной оклад.

Количество должностей по видам, группам и категориям на федеральной гражданской службе предлагалось определять в проекте федерального закона о бюджете на соответствующий год.

Количество должностей государственной гражданской службы по видам, группам и категориям, а также срок нахождения должности гражданской службы вакантной предусматривались впервые.

Должности гражданской службы впервые предполагалось подразделять на категории «руководители», «специалисты» и «организационно-обеспечивающие».

Из квалификационных требований по должностям гражданской службы было исключено действовавшее ранее требование к образованию, считающемуся равноценным высшему профессиональному. По действовавшему тогда порядку, признание образования равноценным высшему профессиональному должно было решаться несуществующим в то время федеральным органом по вопросам государственной службы.

Был предусмотрен механизм реализации прав гражданских служащих нахождения в кадровом резерве, ознакомления с отзывами о своей деятельности, должностной (служебный) рост, проведение по своему заявлению служебной проверки

Предусматривалось запрещение замещать должность гражданской службы после избрания или назначения гражданского служащего на государственную должность Российской Федерации, выборную должность в органах местного самоуправления.

Закреплялся запрет на использование гражданским служащим государственного имущества в целях, не связанных с исполнением им должностных обязанностей, и предусматривалась ответственность за нарушение этого правила — это было «новацией» в законодательстве о государственной службе.

Гражданскому служащему предусматривался отпуск без сохранения денежного содержания со дня регистрации его в качестве кандидата на выборах до дня, следующего за днем официального подведения итогов выборов.

В целях борьбы со злоупотреблениями и коррупцией на государственной службе впервые вводились ограничения и ответственность гражданского служащего за нарушение этих ограничений после увольнения с гражданской службы.

Предусматривалась подготовка кадров для гражданской службы на основе договора между государственным органом и лицом, обучающимся в высшем учебном заведении, на прохождение гражданской службы после окончания учебы.

При назначении на должность предусматривалось заключение письменного контракта на неопределенный или определенный срок.

Впервые предусматривалось разделение понятий «освобождение от должности» и «увольнение с государственной гражданской службы».

Вводилось понятие «приостановление гражданской службы» — в случаях призыва на военную службу или для выполнения гражданским служащим государственных обязанностей.

Увольнение с гражданской службы по достижении предельного возраста (65 лет) имелось в виду осуществлять государственным органом без подачи гражданским служащим заявления об увольнении.

Предусматривалось ведение не только единого реестра гражданских служащих, но и соответствующего реестра на электронных носителях в каждом государственном органе.

Было предусмотрено утверждение типовой формы служебного удостоверения гражданского служащего, которая отсутствовала в действующих нормативных правовых актах.

Решение аттестационной комиссии при проведении аттестации гражданского служащего объявлялось обязательным, в то время как по действовавшему порядку оно было рекомендательным.

Предусматривались меры индивидуального поощрения гражданского служащего за продолжительную и безупречную гражданскую службу.

Определялся порядок проведения служебной проверки, а также временного отстранения гражданского служащего от замещаемой должности.

В проекте Кодекса прописывался механизм обеспечения гражданского служащего жильем за счет средств государственного органа.

В целях защиты интересов гражданских служащих и внесудебного разбирательства споров имелось в виду определить деятельность комиссий по служебным спорам и порядок этой деятельности.

Проект Кодекса рассматривался экспертами Международной организации труда (МОТ) и был ими одобрен. При этом было отмечено, что проект соответствует конвенциям МОТ в этой области, в том числе и конвенциям, которые до того времени Российской Федерацией ратифицированы не были.

3 декабря 1998 г. проект Кодекса был рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации. Отношение к законопроекту на этом заседании оказалось неоднозначным. Высказывались мнения как за необходимость его принятия, так и против излишней «европеизированности» проекта; имелось в виду, что ряд его положений не учитывает национальную специфику. Кроме того, отмечалось, что проект затратный и вносить его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, когда не решены вопросы обеспечения прав работников бюджетной сферы, преждевременно.

Было принято решение продолжить работу над проектом Кодекса и направить его в Администрацию Президента Российской Федерации.

Проект Кодекса оказался той самой «рукописью, которая не горит». Свою роль этому проекту было суждено выполнить гораздо позже, после 2000 г. В то же время, если говорить об упущенных возможностях, то следует признать, что должные организационные усилия по представлению этого проекта в Государственную Думу не были приняты.

Впоследствии многие положения проекта Кодекса были использованы при подготовке Концепции, Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», Трудового кодекса Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов о государственной службе, так или иначе связанных с государственной службой.

Осень 1999 г. была отмечена новым, хотя и довольно коротким, всплеском активности вокруг проблемы реформы. Правда, он больше стимулировался предвыборными политическими обстоятельствами.

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

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

Изменения касались в основном расстановки акцентов и более детальной проработки некоторых пунктов концепции. Пожалуй, наиболее существенным новшеством было значительное усиление критики status quo государственной службы. Собственно, это определялось предвыборной спецификой документа, а также повлияло на его дальнейшую судьбу. В нем, в частности, подчеркивалось, что современный российский государственный аппарат практически воспроизвел советскую административную систему, к тому же в ухудшенном виде, поскольку дополнил ее сильными элементами расслоения на ведомственные корпорации, преследующие свои интересы в ущерб государственным (то, что в Концепции 2001 г. названо «отсутствием системы государственной службы Российской Федерации»).

Но по форме документ более походил на техническое задание, а также предусматривал программу законодательных мер. В целом его можно рассматривать как «инженерное» представление упомянутой выше Программы 1997 г.

До практических мер тогда дело опять не дошло.

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

В числе остальных причин несостоявшейся в первой половине 1990-х гг. реформы государственной службы, думается, нужно выделить следующие:

1. Чрезмерный риск в условиях крайне неустойчивой общей политико-экономической ситуации начинать еще одну реформу (на фоне экономических и политических потрясений), которая неизбежно породила бы дополнительные конфликты и напряжение в и без того чувствительном средостении государства — государственном аппарате. И пожалуй, трудно отказать подобным опасениям в определенной их резонности, хотя, с другой стороны, именно тогда, в условиях широко разлитых в обществе интенсивных антиноменклатурных и антикоммунистических настроений получить «социальный мандат» на реформу аппарата, иными словами — получить ее общественное одобрение, было проще, нежели согласие общества на любую другую реформу.

2. Еще одной причиной того, что в первой половине 1990-х гг. реформирование государственной службы не произошло, стало явное преобладание в государственном управлении людей с мышлением экономических детерминистов. Они старались не выходить за рамки экономических схем (например, заговаривали о свободе слова и о правах человека, как правило, в контексте благотворного влияния рыночных отношений). В результате идеи гражданского общества высказывались ими вяло и неубедительно.

3. Недопонимание важности реформы государственной службы для развития государства. Тут, по всей видимости, сыграла роль другая ограниченность экономического детерминизма — недооценка государственно-правового аспекта перемен, а также пренебрежение законами корпоративного самосознания, самозащиты и саморазвития бюрократии. Приведем лишь один достаточно типичный пример: один из ключевых министров тех времен, доказывая, что его аппарат самостоятельно, быстро и искренне «перестроился» в соответствии с новыми условиями, в качестве аргумента приводил тот факт, что они не только «сами решают все вопросы», но и приносят ему на подпись документы с уже готовыми и сформулированными резолюциями. Не комментируя очевидную неадекватность подобных представлений, отметим лишь то, что так или иначе реформа государственной службы не вошла в число «реформ первого поколения», т.е. была признана не первоначально важной.

4. Видение ситуации реформирования государственной службы в первой половине 1990-х гг. может быть в целом названо «несостоявшейся революцией». Она была сильно отягощена и «испорчена» многими обстоятельствами: и сохранением «родимых пятен» советского периода, и небезуспешными попытками прежней номенклатуры максимально удержать за собой свой «элитный» статус, «трансформировав власть в собственность», и сохранением у значительной части населения патерналистского типа сознания, и тревожными авторитарными тенденциями тех лет, и даже «противотечением», имеющим целью откат от завоеванных демократических позиций и институтов (что, кстати, характерно не только для России, но и вообще для периодов послереволюционной «усталости» и разочарования в результате краха неоправданно завышенных первоначальных ожиданий, а также допущенных в ходе общественно-политической и экономической революции ошибок), и возрождением шовинистических настроений на базе спекуляции национально-патриотической риторикой.

Перейдем теперь к причинам, помешавшим реформе государственной службы, начавшейся в 1997 г. Хотя ряд факторов, освещенных ранее, в той или иной мере сохраняет силу и сегодня, акцент все же сдвинулся от сугубо социально-политических к в большей мере организационно-техническим обстоятельствам. Главные причины неудач реформирования государственной службы связаны с организационными просчетами и упущениями, имеющими в своей основе малую степень вовлечения общества в обсуждение хода реформы.

1. Одним из серьезных препятствий на пути реформирования службы в публичную, а также проведения других мер было отсутствие гласности в проведении работ по подготовке реформы. Чрезмерно закрытый характер этих работ, иногда вплоть до объявления конфиденциальными важнейших принятых документов, вредит успеху реформы.

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

Что же касается возможной и даже неизбежной критики, пусть и самой острой, то гораздо лучше столкнуться с ней заранее, когда еще можно что-то исправить и в чем-то убедить, нежели *post-factum*. История учит нас тому, что в России одним из самых серьезных препятствий на пути реформаторов было традиционное и имевшее во многих случаях серьезные реальные основания «закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бестолковых распоряжений, не выйдет». (Ключевский В.О. Курс русской истории в 8 т. М., 1958. Т. 5. С. 87.)

Представляется, что в 1997 г., как и ранее, по меньшей мере недоучитывалось значение данного обстоятельства.

Общество должно быть не просто оповещено о проекте реформы и ее основных направлениях. Оно должно чувствовать себя хотя бы отчасти, в какой-то мере, вовлеченным в эту деятельность. В демократических обществах открытость политических процессов даже на ран-

них их стадиях — необходимое условие достижения намеченных целей. Она — и необходимое условие ее общественной поддержки, и инструмент социального контроля, и возможный источник дополнительных новых идей, и фактор формирования адекватных общественных ожиданий, установления взаимного доверия и партнерства власти и народа. Недостаток последнего был одной из ключевых причин трудностей первого поколения реформаторов, что, на наш взгляд, является очень серьезным негативным фактором, ставящим под угрозу и сами преобразования (причем не только в рассматриваемой области), более того, подрывающим институциональные и социально-психологические основы демократии и перспективы формирования в России полноценного гражданского общества. Кроме того, гласность подготовки реформы значительно повысит шансы на ее успех, ибо во многом блокирует возможности «подковерного» сопротивления ее противников, прежде всего консервативной части бюрократии.

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

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

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

ро приходилось идти на компромиссы, постепенно выхолащивавшие самую суть реформ.

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

Ничего этого в 1991—2000 гг. сделано не было. Сейчас главные задачи состоят в том, чтобы продвинуться в реформировании государственной службы далее и, насколько это возможно, устранить последствия допущенных ошибок.

4. Организация разработки основных проектов нормативных правовых актов о реформировании системы государственной службы Российской Федерации в 2000—2003 гг.

Как признают инициаторы и авторы попытки реформы государственной службы (1997—1998 гг.), одной из причин их неудачи являются недостатки в организации этого процесса: «С большой долей самокритики авторы вынуждены признать, что одной из причин неудачи административной реформы и ее составной части — реформы государственной службы — среди прочего было отсутствие должного внимания разработчиков к организации процесса разработки концептуальных документов» (Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Изд-во «Весь мир», 2003. С. 124).

По нашему глубокому убеждению, организационные начала в любом деле во многом определяют и его успех, и неуспех.

Можно ли считать первый этап реального реформирования государственной службы Российской Федерации организационно успешным? Несомненно. Вот краткая хронология событий, свидетельствующих об этом успехе: 15 августа 2001 г. — Президентом Российской Федерации утверждена «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации»; 19 ноября 2002 г. — Указом Президента Российской Федерации утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»; 25 апреля 2003 г. — Государственной Думой принят, а 14 мая 2003 г. — одобрен Советом Федерации, 27 мая 2003 г. — подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Одной из причин этого успеха, можно предположить, была соответствующая организация процесса подготовки названных документов.

Выделим два основных аспекта, свойственных организации любого процесса: структурный и технологический. Структурный аспект образуют все участники процесса и их функции, а технологический — определенным образом организованное взаимодействие участников.

Известно, что основным импульсом, запустившим реальный процесс реформирования системы государственной службы Российской Федерации, явилось поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 24 ноября 2000 г. № Пр-2331 председателю Правительства Российской Федерации, Руководителю Администрации Президента Российской Федерации и секретарю Совета безопасности Российской Федерации о подготовке и представлении до 1 мая 2001 г. предложений по реформированию государственной службы.

Вначале сработал классический механизм — поручением председателя Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2000 г. № МК-1717-32750 Минэкономразвития, Минтруду, Минфину, Госкомстату и Минюсту России было предписано подготовить предложения по выполнению поручения Президента Российской Федерации. Параллельно распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 13 декабря 2000 г. № 1830 была образована межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по реформированию государственной службы Российской Федерации (МРГ) и утвержден ее состав.

Возглавил МРГ первый заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.А. Медведев, а заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации В.П. Иванов был назначен заместителем руководителя МРГ.

В состав МРГ вошли представители Администрации Президента Российской Федерации, аппаратов Правительства, палат Федерального собрания, Генеральной прокуратуры, Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, Совета безопасности Российской Федерации, министерств и ведомств, ведущих образовательных и научных учреждений.

МРГ поручалось до 25 апреля 2001 г. представить предложения Президенту Российской Федерации по реформированию государственной службы Российской Федерации.

Для подготовки предложений МРГ могла привлекать специалистов из государственных органов, а также ученых и экспертов, в том числе на договорной основе.

Первые же шаги по исполнению поручения Президента Российской Федерации показали, что далее двигаться параллельными курсами по «линиям» Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации непродуктивно. Более того, таким же малопродуктивным было признано разовое привлечение к работе специалистов. Кроме того, и это принципиально важно, было принято решение о том, что предложения по реформированию государственной службы должны в совокупности представлять собой целостную Концепцию, которая должна быть утверждена Президентом Российской Федерации.

Поэтому распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 27 февраля 2001 г. № 242 была образована при МРГ постоянно действующая рабочая группа для подготовки проектов Концепции, плана первоочередных мероприятий по ее реализации и утверждена состав группы (далее — экспертная группа).

В состав экспертной группы вошли специалисты из государственных органов, ведущих учебных и научных учреждений. Общее руководство деятельностью экспертной группы возлагалось на начальника Управления кадров Президента Российской Федерации В.Б. Осипова.

После утверждения Концепции распоряжением Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 436-рп в целях обеспечения реализации положений, содержащихся в Концепции, образована Комиссия по вопросам реформирования государственной службы Рос-

сийской Федерации под руководством Председателя Правительства Российской Федерации, которой поручалось рассмотрение проектов Программы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе, подготавливаемых МРГ, с последующим представлением их Президенту Российской Федерации.

Этим же распоряжением была образована межведомственная рабочая группа. Практически был обновлен и расширен состав прежней МРГ, ориентированный теперь на подготовку проектов Программы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе. Руководителем МРГ, как и ранее, был утвержден Д.А. Медведев, а В.П. Иванов был вновь назначен заместителем руководителя МРГ.

Распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 5 октября 2001 г. № 1331 был обновлен и значительно расширен состав постоянно действующей экспертной группы при МРГ, также ориентированной теперь на разработку проектов Программы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе. В ее состав вошли специалисты по вопросам государственной службы — представители министерств и ведомств, учебных и научных организаций.

Как же была организована совместная работа многих участников процесса разработки этих документов? Рассмотрим этот вопрос на примере разработки проекта Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Участники разработки законопроекта, определенным образом взаимодействуя на каждом этапе этого процесса, реализовывали определенные технологические циклы итерационного характера — назовем их итерационными циклами.

Экспертная группа с участием представителей государственных органов, учебных и научных организаций, независимых экспертов разрабатывала предложения по структуре и содержанию законопроекта и затем вновь обсуждала их с этими представителями. Это первый итерационный цикл.

В обобщенной форме все предложения рассматривались МРГ, частично одобрялись и частично возвращались на доработку в экспертную группу, которая, в свою очередь, вновь обсуждала их с представителями общественности. Это второй итерационный цикл.

Далее одобренный МРГ вариант законопроекта рассматривался на заседании Комиссии. Высказанные на заседании Комиссии заме-

чания и предложения по отдельным положениям законопроекта направлялись МРГ в экспертную группу. Доработанный экспертной группой с участием заинтересованных специалистов вариант законопроекта вновь рассматривался МРГ, а затем и Комиссией до полного устранения разногласий. Это третий итерационный цикл.

Одобренный Комиссией вариант законопроекта направлялся Председателем Комиссии Президенту Российской Федерации, который поручал Администрации Президента Российской Федерации подготовить законопроект к внесению в Государственную Думу Федерального собрания.

После внесения Президентом Российской Федерации законопроекта в Государственную Думу Федерального собрания запускался новый механизм его обсуждения уже с участием депутатов, фракций, комитетов и комиссий Государственной Думы. Это уже четвертый итерационный цикл. После принятия законопроекта в первом чтении еще дважды запускался этот механизм. Это циклы пятый и шестой.

Принятый Государственной Думой законопроект после одобрения его Советом Федерации был подписан Президентом Российской Федерации.

Таким образом, процесс подготовки законопроекта по реформированию системы государственной службы Российской Федерации характеризуется прежде всего наличием большого количества участников, сложным процедурным механизмом — следовательно, его можно считать комплексным экспертно-организационным механизмом.

Весь процесс подготовки и прохождения законопроекта осуществлялся в полном соответствии с действующим законодательством.

Р45

Реформа государственной службы Российской Федерации (2000—2003 годы)
[Текст] / рук. авт. коллектива А. Г. Барабашев ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 242, [2] с. — Прил.: с. 176—242. — 2000 экз. — ISBN 5-7598-0377-8 (в пер.).

Книга подготовлена коллективом специалистов, принимавших активное участие в реформировании государственной службы Российской Федерации: в разработке проектов Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.), Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.). Анализируются предпосылки, проблемы и тенденции реформы государственной службы.

Для государственных служащих, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов и управленческих решений, обеспечивающих реализацию мероприятий по реформированию государственной службы, а также для отечественных и зарубежных специалистов в области государственного управления. Может быть использована в качестве учебного пособия для программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

УДК 342.9.07

ББК 67.401

**Реформа государственной службы
Российской Федерации
(2000—2003 годы)**

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*
Редактор *Н.В. Кмить*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Корректор *П.М. Коваленко*
Компьютерная верстка: *Н.Е. Пузанова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г. продлена до 14 октября 2003 г.
Подписано в печать 05.05.2006 г. Формат 60 × 88¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,79.
Уч.-изд. л. 14,99. Тираж 2000 экз. Заказ № . Изд. № 564

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71