

Российско-Европейский Центр Экономической Политики

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ РЕЦЭП
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОГО
ГОСАППАРАТА»**

А.П. Кочегура

Июль 2002

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОГО ГОСАППАРАТА

Александр Кочегура, эксперт РЕЦЭП, старший преподаватель РУДН.

akotcheg@online.ru, akotchegura@recep.ru

В прошлом году в России была объявлена административная реформа, и судя по высказываниям ее организаторов подготовка реформы идет полным ходом. Несмотря на то, что единое понимание целей и содержания административной реформы нередко отсутствует даже у тех кто в нее непосредственно вовлечен, существует определенное согласие в том, что реформа должна как минимум основательно преобразовать весь российский государственный чиновничий аппарат. Нельзя здесь не согласиться с мнением, что реформа госслужбы есть основная составляющая административной реформы.

Непосредственным поводом для начала работы по подготовке реформы стало прошлогоднее распоряжение Администрации Президента о формировании межведомственной комиссии для разработки Концепции реформирования государственной службы и последующее создание трех подгрупп по вопросам реформирования соответственно военной службы, службы в правоохранительных органах и так называемой гражданской государственной службы. Серьезный импульс активизации работы был дан выступлением Президента в Федеральном собрании в апреле 2001. Распоряжением президента в августе прошлого года была создана Комиссия по реформированию госслужбы, возглавляемая Председателем Правительства М. Касьяновым. В августе 2001 года Президент одобрил Концепцию, и в настоящее время готовится Программа реформирования госслужбы. Одновременно ведется работа над проектом закона, который должен улучшить и дополнить ныне действующий Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». К непосредственной реализации реформы госслужбы ее авторы планируют приступить уже в конце 2002 года.

Важность административной реформы трудно переоценить. Ведь необходимость изменений во всей системе управления государством назрела давно, более того представляется справедливым суждение, что трудности в проведении экономических и социальных реформ в стране во многом объясняются тем, что сфера госуправления до сих пор оставалась фактически нетронутой серьезными преобразованиями. Наши чиновники по-прежнему работают по старинке. Качество и эффективность их работы снизились даже по сравнению с советским периодом. По-прежнему процветает «легальное кормление» в виде взятки (договора, сделки с клиентом), а волокита, формализм, безразличие все так же во многом характеризуют стиль деятельности нашего госаппарата. Личная преданность, а не компетентность, как и раньше остается самой надежной гарантией карьерного продвижения, а при принятии решений ведомственный интерес зачастую продолжает превалировать над общегосударственным.

В этой связи весьма примечательны послание Президента Федеральному Собранию, с которыми он выступил в апреле 2001 года и его недавнее аналогичное выступление перед нашим высшим законодательным органом в апреле 2002 года. В своих посланиях Президент отметил, что колоссальные возможности в стране блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом, а знание чиновниками современной науки управления очень большая редкость. Он прямо указал на сопротивление

реформам со стороны чиновничьего аппарата, на то, что существующая система работы органов исполнительной и законодательной власти, ориентированная в значительной степени на получение так называемой статусной ренты, представляет угрозу для общества и государства.

Тот факт, что власти наконец приступают к реформе и рассматривают ее как долгосрочную стратегическую задачу весьма отраден. Несомненно то, что устаревшая и практически не изменившаяся парадигма госуправления не только не соответствует новым задачам, но и фактически вошла в противоречие с требованиями дальнейшего развития страны и общества. Попытки реформирования системы управления Российским государством имеют долгую историю. К сожалению, сколько нибудь глубокие реформы госаппарата в России имеют печальный опыт быть воплощенными в лучшем случае лишь частично. Интересно, что еще Петр I в конце своего правления признавал, что ему так и не удалось заставить своих подданных предоставлять регулярные, а самое главное правдивые отчеты о расходовании казенных средств, а Николай I отметил как то с горечью, что в России правит не монарх, а 25 тысяч столоначальников. Последняя по времени попытка подготовить и реализовать административную реформу относится к периоду президентства Б. Ельцина, который заявил в Послании Федеральному Собранию весной 1998, что проект Концепции административной реформы, подготовленный группой сотрудников Администрации Президента, будет опубликован в ближайшие недели. Нетрудно догадаться, что текст концепции так и не появился в печати. Это лишний раз подтвердило силу бюрократического аппарата особенно в вопросах напрямую затрагивающих его интересы.

Целостное представление о содержании административной реформы, ее целях и задачах отнюдь не является праздным вопросом. Нередко можно услышать мнение сводящие реформу в основном только к изменениям в административных структурах и к внедрению современных управленческих технологий. Рассматривать нынешнюю реформу только как структурные преобразования, так же как и проводить аналогии с хрущевскими, андроповскими и другими реформами вряд ли корректно. **Сегодня речь идет о реформе всей системы государственного управления.** Это важно, потому что реформа госслужбы без соответствующих преобразований во всей системе властных органов и управления во многом теряет свой смысл. Можно ли говорить о реальном повышении эффективности работы чиновников и усилении их ответственности, когда к примеру внутри исполнительной власти действуют несколько аппаратных центров выработки и принятия решений. Или как можно представить себе отвечающее требованиям времени и эффективное функционирование госслужбы без ее целостности, без четкого разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти или без системы административных судов, призванной реально защитить как граждан от неправомерных действий чиновников, так и госслужащих от произвола начальства и чрезмерного вмешательства политиков в их повседневную деятельность.

Относительно недавнее размещение информационной службой Страна-Ру на своем сайте краткого изложения Концепции реформирования российской госслужбы, утвержденной Президентом, как отмечалось выше еще в августе прошлого года, весьма знаменательно. В рамках данной работы нет возможности подробно рассмотреть содержание изложенной в интернете Концепции. Она безусловно отражает многие болевые точки в нынешнем состоянии российской госслужбы и предлагает решение давно назревших проблем. В частности, это разграничение и упорядочение функций, полномочий и ответственности органов госуправления, совершенствование планирования, организации, финансирования и оценки деятельности, уточнение статуса различных категорий госслужащих и стимулирование их труда, совершенствование нормативной правовой основы

функционирования госслужбы, внедрение современных информационных технологий, устранение административных барьеров в работе с коммерческим сектором и т.д. Среди предусмотренных мер особо отметим замещение сметного финансирования министерств и ведомств программно-целевым, введение четкой регламентации деятельности чиновников, расширение прав руководителей на перераспределение денежных средств между расходными статьями, на формирование штатного расписания и использование фонда оплаты труда, устранение дублирования и неясности полномочий и ответственности среди различных ведомств, введение в реальную практику понятия «конфликта интересов» и т.д.

В то же время сама **подготовка реформы до сих пор носила закрытый характер**, и в этом, к сожалению, она не отличается от аналогичных попыток реформирования госслужбы, предпринимавшихся в прошлом. На протяжении длительного времени общественность практически не получала информации о том, кто и как готовит реформу, и в чем собственно состоят ее цели и замысел. И лишь спустя 4 месяца после ее одобрения Президентом появилось ее изложение, к тому же в весьма сокращенном и описательном варианте. Как справедливо, на наш взгляд, заметил М.Краснов в январе 2002 (www.politcom.ru), власть как всегда решила не обращаться за поддержкой к обществу, более того она в значительной степени игнорирует последнего и предпочитает как всегда выступать в роли «благодетеля». Хотелось бы надеяться, что имевшие место недавно выступления в средствах массовой информации ряда официальных лиц, причастных к работе над Концепцией и Программой реформы, знаменуют поворот к лучшему в этом деле.

В целом же закрытый характер подготовки реформы особенно тревожен, так как одной из целей самой реформы должно стать повышение открытости и прозрачности в деятельности госаппарата. Привлечение широкого круга специалистов, проведение экспертизы проекта концепции и программы с участием парламентариев, представителей науки, бизнеса и самой госслужбы, так же как и обращение внимания общественности на важность реформы позволило бы избежать многих ошибок и облегчить реализацию реформы в будущем. Ведь уже сейчас разработчики реформы говорят о 10-12 годах как минимальном сроке ее реализации – за это время только правительство сменится не один раз. В этих условиях, как показывает отечественный и зарубежный опыт, **обеспечение преемственности и непрерывности реформы, ее своего рода институализация, становится весьма актуальной задачей**. Поддержка реформы политическими партиями, общественными движениями и гражданами необходима для преодоления сопротивления реформе, которое по мере ее продвижения и углубления будет возрастать. В этой связи вызывает сожаление, что ряд недавних инициатив, как например доклад о преобразовании системы государственной власти и управления, подготовленный рабочей группой при Госсовете РФ, оказались фактически не востребованными даже в плане совместного обсуждения его достоинств и недостатков.

Как известно, на протяжении всей истории России государство занимало доминирующее положение по отношению к гражданам и редко считалось с интересами последних. Любые попытки придать власти «человеческое лицо» подавлялись. Тем более любопытно, что среди направлений и основных блоков Концепции **задача демократизации российской госслужбы четко не просматривается**. Правда, в конце краткого изложения Концепции упоминается, что реализация реформы должна обеспечить создание механизмов, обеспечивающих подконтрольность и открытость системы госслужбы гражданскому обществу. Представляется однако, что без выделения демократизации как отдельной и важнейшей задачи и четкого определения путей и способов ее достижения эту наиболее серьезную проблему российской госслужбы не решить. Примечательно, что на сайте, посвященном реформе системы госуправления в России (www.pareform.ru), в главном

аналитическом материале, обзоре профессора А. Барабашева, раскрывающем содержание реформы госслужбы, ее демократизация в качестве цели или задачи полностью отсутствует.

В то же время вариант концепции административной реформы, разработанный в 1998 году, имел ярко выраженную «демократическую» направленность. Характерны даже названия разделов той концепции, например, «гражданин и власть - кризис доверия». Думается, что авторы нынешней концепции проходят определенную эволюцию в своих взглядах, и в последних выступлениях эта тема начинает прослеживаться более явно. Так, Первый Заместитель Министра экономического развития и торговли РФ М.Дмитриев указывает в частности на две составляющие реформы госслужбы - повышение ее 1) эффективности и 2) открытости. На наш взгляд весьма емкий по своему значению термин «демократизация» должен включать **усиление подконтрольности и подотчетности госслужбы, налаживание ее диалога с гражданами и самое главное повышение ее ответственности перед обществом**. Вообще слово ответственность, особенно перед обществом, как то очень не популярно среди наших чиновников. А фраза о служении народу, гражданам или налогоплательщикам вообще раритет.

Безусловно, степень ответственности наших чиновников за свои действия или бездействие, напрямую зависит от степени зрелости гражданского общества в России. Эта зрелость формируется под влиянием различных факторов, в том числе и через целенаправленное внедрение механизма подконтрольности, прозрачности и периодической отчетности представителей госаппарата перед важнейшими институтами демократического и гражданского общества.

Разработка документов реформы сопровождалась дискуссией в некоторых средствах массовой информации о **«бедственном» положении наших чиновников**. Ныне это очень модная тема. Спору нет, их зарплата не велика, особенно в сравнении с зарплатой госслужащих некоторых экономически развитых стран и работников частного сектора, и ее необходимо повышать. Однако, как представляется, здесь слишком много эмоций и предвзятого отношения. На самом деле общая совокупность и размер ставок, надбавок, премий, льгот и условий пенсионного обеспечения наших госслужащих таковы, что о них могут только мечтать другие категории работников бюджетной сферы, к примеру врачи, учителя и даже военнослужащие. Последние решения Госдумы, как известно, призваны сократить этот разрыв. Сравнение же с доходами в частном секторе очень часто весьма однобоко. Да, там зарплата в несколько раз выше, но и стабильности в несколько раз меньше. Многие госслужащие предпочитают меньший, но стабильный доход перспективе остаться без высокоплачиваемой работы на несколько месяцев, а то и лет. С учетом недавнего повышения окладов чиновников как минимум в полтора раза этот аргумент еще более теряет свою злободневность. Гораздо важнее, хотя и труднее, увязывать оплату труда чиновника с его реальным вкладом и отдачей. Это безусловно одна из важнейших задач предстоящей реформы.

Важное место в Концепции уделено вопросам регламентации деятельности чиновников, введению стандартов обслуживания граждан или «унифицированной системы должностных инструкций». Это представляется совершенно правильным и только лишний раз доказывает, что бюрократии в классическом понимании Макса Вебера, одной из отличительной черт которой является обезличенная рациональная процедура, у нас до сих пор нет. В этой связи, **автор не разделяет раздающиеся время от времени призывы отказаться «от во многом устаревшей модели политически нейтральной рациональной бюрократии» и активно внедрять в госуправление подходы характерные для менеджмента в частном секторе**. Использование последних в практике госуправления далеко не всегда полезно и безобидно. Стремление копировать некоторые модные и

реализуемые в ряде стран модели, в частности модель «нового государственного менеджмента» (new public management - NPM) напоминает спешное перескакивание через ступени без учета объективных условий сложившихся у нас в стране. Такие принципы бюрократии как строгая иерархия, разделение труда, формализация, компетентность по прежнему остаются краеугольными камнями систем госуправления большинства наиболее развитых стран.

Непродуманное, спешное и механическое применение подходов заимствованных из практики бизнес сектора может вызвать контр-продуктивный эффект. Учитывая нынешнее состояние российской госслужбы, их введение вряд ли может считаться приоритетным. Особенно осторожно следует подходить к передаче функций или услуг, традиционно предоставляемых государственными органами, негосударственным или квази-государственным структурам, а также к децентрализации госуправления (не путать с делегированием отдельных полномочий нижестоящим структурам управления). Рациональность и полезность этих мер до сих пор не очевидна, а ущербность, особенно в условиях отсутствия развитой базы правового и нормативного регулирования, продолжающейся практики «клиентарных» отношений (системы «патронажа»), разгула коррупции, нередко весьма наглядна. Примечательно, что авторы исследования, размещенного недавно на сайте Всемирного Банка и посвященного реформам госуправления в странах ОЭСР, вынуждены были признать что «свидетельства более высокой эффективности, качества, подотчетности и рентабельности» достигнутых в рамках реализации NPM «вряд ли могут быть восприняты с какой либо долей уверенности».

При обсуждении различных аспектов предстоящей реформы немаловажен вопрос, а идет ли речь о **модернизации или трансформации госаппарата** и каким путем **эволюционным или революционным** будут достигаться провозглашенные цели. Так как по сути дела до сих пор наш госаппарат работает по алгоритмам заданным в советский период, а некоторые уходят корнями и в наше монархическое прошлое, то говорить о модернизации существующей системы управления вряд ли уместно. В то же время под трансформацией подразумевается новизна, сложность и масштаб решаемых задач, но ни в коей мере не революционная ломка существующей системы, что имело бы несомненно пагубные последствия. Подход, предусматривающий постепенность, рассчитанный на длительный период, и избранный кстати авторами Концепции, представляется наиболее рациональным.

Весьма актуальной представляется задача формирования **единой, целостной системы госслужбы** на территории всей страны, предусматривающей единство принципов и требований, лежащих в основе ее организации и функционирования. Целесообразно предусмотреть, как это практикуется в большинстве стран с развитой системой госслужбы, существование органа (для этого не обязательно создавать совершенно новую структуру), который был бы наделен функциями руководства, координации, экспертизы по вопросам относящимся к сфере госслужбы.

Наконец, один из самых болезненных вопросов – **борьба с коррупцией**. В концепции делаются лишь общие ссылки на необходимость противостояния этому явлению, что на наш взгляд явно недостаточно. Включать ли антикоррупционную программу в концепцию (как это кстати было сделано в 1998 году) или оформить ее как отдельную программу не столь важно. Важно, что без детально разработанной антикоррупционной составляющей (формально как часть реформы госслужбы или реализуемой параллельно с ней, но в тесной взаимосвязи), цели реформирования нашей госслужбы вряд ли будут достигнуты.

В рамках данной работы нет возможности подробно остановиться на стратегии борьбы с таким негативным явлением как коррупция. Хотелось бы только отметить, что перспективы достижения реальной эффективности антикоррупционной деятельности лежат

не столько в плоскости ужесточения наказания за противоправные действия и повышения зарплаты чиновников, хотя последний момент тоже важен, сколько на путях устранения условий благоприятствующих коррупции и неотвратимости наказания для нечистых на руку бюрократов в независимости от их положения и связей. В целом же, размер вознаграждения и жесткость наказания имеют меньшее значение чем быстрый и справедливый механизм их применения. Решающую роль в противостоянии коррупции также играет прозрачный механизм принятия решений и безусловная ответственность чиновника за результаты своей деятельности.

Важнейшими условиями успеха реформы являются также:

1. Нацеленность на длительную и тяжелую работу по ее осуществлению и преодолению сопротивления проводимым преобразованиям, что потребует от высшего руководства страны сильной политической воли, терпения и тщательного планирования. **Необходимо предусмотреть создание единого Центра, руководящего процессом реализации реформы на самом высоком уровне,** возглавляемого как минимум Председателем Правительства или его Первым Заместителем. Такой орган должен обладать необходимыми властными полномочиями, широкой политической поддержкой государственных структур, политических партий и общественных организаций и иметь в распоряжении необходимые материальные и людские ресурсы;
2. Наличие **группы высокопрофессиональных экспертов со значительным опытом и квалификацией** в области реформирования госслужбы, государственных финансов, конституционного и административного права, кадрового менеджмента и др. и работающих в составе вышеуказанного Центра или в тесном сотрудничестве с ним.
3. Периодическая оценка достигнутых результатов и **при необходимости корректировка тактических подходов при четком осознании взаимозависимости всех компонентов реформы, а также ущербности и бесперспективности реализации лишь отдельных и удобных.** Тесная связь и координация реформы госслужбы с реформами в других сферах (судебной-правовой, взаимоотношений федеральный центр-регионы, военной и другими);
4. **Мобилизация общественности на поддержку реформы, периодическое и широкое информирование граждан о ее ходе.** Чрезвычайно важно, чтобы детальная программа осуществления реформы госслужбы (включающая в себя подробный график, рубежи и индикаторы/критерии их достижения) была доступна широкой общественности и она могла контролировать ход ее реализации. Активная поддержка гражданами реформы является важнейшим условием ее успеха;
5. **Большее внимание опыту стран Центральной и Восточной Европы.** Отправная точка преобразований у нас с ними идентична. Многие страны этого региона накопили серьезный, в том числе негативный, опыт реформ систем госуправления, который не мешало бы активнее использовать, дабы в очередной раз «не наступать на грабли».
6. Учет человеческого фактора – в результате реформы часть госслужащих выиграет, часть потеряет, однако в перспективе большинство окажется в выигрыше. **Важно, чтобы госслужащие осознавали свою роль в проведении реформы и выгоды, которые им сулит ее успех.**

Представляется, что **основные цели реформы госслужбы** должны включать:

Реальную демократизацию – которая отражала бы известный постулат «власть для общества, а не общество для власти» и предусматривала бы ответственность, подотчетность и подконтрольность госслужбы, не в последнюю очередь парламенту, общественным союзам и организациям и гражданскому обществу в целом; открытость, прозрачность и отзывчивость госслужбы; защиту прав и интересов рядовых госслужащих от произвола начальства, а также рядовых граждан от злоупотреблений, некомпетентности и бюрократизма чиновников.

Достижение высокой эффективности госслужбы при относительно низких затратах на ее содержание – эта цель наиболее полно отражена в Концепции и здесь нет смысла ее детализировать. В сжатом виде она сводится к следующему - меньше затрат на госаппарат при его большей отдаче, стимулирование профессионализма чиновников и соблюдения ими высоких этических норм.

Последовательную борьбу с коррупцией в госорганах – как отдельное направление реформы в силу масштабов, сложности и значимости этого явления.

С известной долей упрощения девизом предстоящей реформы могут стать три **Э - эффективность, экономичность и эластичность (гибкость)**; три **П - подотчетность, подконтрольность и прозрачность** и три **О - ответственность, открытость и отзывчивость**. Последовательная реализация этих принципов будет способствовать становлению новой **ЭПО**хи в развитии российской госслужбы.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что никакие даже кардинальные организационные, правовые и институциональные нововведения и изменения не будут по настоящему работать, пока остаются прежними неформальные отношения и связи, доминирующие в среде чиновничества. Конечно, их трансформация дело не одного года, однако серьезное влияние этих отношений на все аспекты проводимой реформы должны быть всегда в поле зрения «менеджеров» реформы. Повышение мотивации за честную и высокопрофессиональную работу, сужение возможностей для нарушения законов и установленного регламента, введение безоговорочной ответственности за принимаемые решения и отклонения от этических и других норм – ключевые термины для понимания факторов, которые могут переломить к лучшему ситуацию в нашем госаппарате.

Трудно не согласиться с одним из ведущих аналитиков компании МакКинзи и руководителем группы экспертов, подготовившей исследование состояния российской экономики, Биллом Льюисом «Немногочисленная, гибкая (flexible) и не коррумпированная госслужба является сегодня одним из наиболее важных конкурентных преимуществ любой страны» (“Herald Tribune” 25 October 1999). В этой связи хотелось бы еще раз подчеркнуть, что от успеха реформы госслужбы зависят во многом перспективы преодоления Россией трудностей нынешнего этапа развития и обеспечения ее постоянного членства в ряду цивилизованных государств.

(Автор выражает признательность Исполнительному Директору РЕЦЭП **Эрику Брюна** за ценные замечания и рекомендации высказанные в ходе работы над докладом).

Библиография

Coombes, D. (1997), 'Alternative Paths for the States of Central and Eastern Europe', in Coombes D. and Verheijen T., (eds), *Public Management Reform, Comparative Experiences from East and West*, Plovdiv: Litera.

Gabor, P. (2002), 'Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe', Budapest: LGI

Gerard E. Caiden, (1991), 'Administrative Reform Comes of Age', Berlin-New York: Walter de Gruyter.

Hesse J.J. (ed) (1993) 'Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: towards Public Sector Reform in Post Communist Societies', Oxford: Blackwell Publishers.

Kotchegura, A. (1999) 'The Russian Civil Service: Legitimacy and Performance' in Verheijen T. (ed) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham - New York: Elgar Publishers.

Kotchegura, A. (1998) 'The Political Regime and the Civil Service in Present Day Russia', Prague: NISPAcee.

Lazareviciute, E. (2001), 'Highlights of Reform in Post-Soviet Countries', in *Local Government Brief*, Summer 2001, pp 20 – 27.

Nunberg, B. (1998). 'The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe', Washington D.C.: World Bank.

Sciavo-Campo, S. (ed) (1994). 'Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies', Washington D.C.: World Bank

Shadid Amjad Chaudhry, Gary James Reid and Waleed Haider Malik (eds), (1994). 'Civil Service Reform in Latin America and Caribbean', Washington D.C.: World Bank.

World Bank, (1997), 'World Development Report 1997: The State in a Changing World', New York: Oxford University Press.

Research findings and analyses disseminated by RECEP may include views on policy, but the Centre itself takes no institutional policy positions. Any opinions expressed are those of the individual(s), and not those of RECEP, the institutions of its managing consortium, the European Commission or any other institution of the European Union.

Russian-European Centre for Economic Policy

Potapovsky Pereulok 5, building 4, Moscow 101000 Russia

<http://www.recep.org>

e-mail: recep@recep.ru

tel +7 (503) 232 3613 fax+7 (503) 232 3739