

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

*А.В. БОЛОНСКИЙ*

### На пути к новой модели бюрократии.

### Запад и Россия

### Статья 2. Новейшая история и *status quo* российской бюрократии\*

Статья посвящена реформированию госаппарата в России, поиску новой модели взаимоотношений государства и гражданина. Анализируются этапы реформ, причины неэффективности законодательных актов.

**Ключевые слова:** государство, бюрократия, гражданин, госслужба, новое государственное управление, патернализм, реформа.

The article is devoted to state machinery reforming in Russia, to search of new model of mutual relations of the state and the citizen. Stages of reforms, the reasons of an inefficiency of acts are analyzed.

**Keywords:** the state, bureaucracy, the citizen, the civil service, the new government, paternalism, reform.

### Реформы или псевдореформы? Раунды борьбы

Необходимость серьезно реформировать существовавший в СССР государственный аппарат, пересмотреть его кадровый состав, цели, задачи, формы деятельности в соответствии с принципиально новыми экономическими, политическими, социальными основами российской государственности, складывавшейся на развалинах обанкротившейся советской системы, настоятельно диктовалась жизнью еще с перестроечных, позднесоветских времен. И дело отнюдь не в том, что советский аппарат был безнадежно плохим. Просто радикально изменились условия работы и требования к нему. Однако задача оказалась очень непростой. Поэтому, несмотря на относительную краткость постсоветского периода российской истории, можно насчитать по крайней мере пять попыток реформирования государственной службы. И процесс пока весьма далек от завершения. Почему же он оказался столь долгим, мучительным и до сих пор мизерным по своим результатам?

---

\* Статью 1 см. "Общественные науки и современность". 2011. № 5.

С моей точки зрения, в основе событий вокруг реформы госслужбы в течение всех этих лет лежит скрытая, закамуфлированная борьба между двумя тенденциями: либо осуществить псевдореформу, то есть минимизировать практические изменения или даже, по возможности, сделать шаг назад, в брежневские, а то и в досоветские времена, максимально легитимировав привилегированный статус бюрократической корпорации, либо провести подлинную модернизацию администрации, сформировать ее новый тип, который отвечал бы нынешним потребностям страны, сегодняшним и грядущим вызовам времени. Другими словами, происходила и продолжается, в сущности, непримиримая борьба между двумя принципиально несовместимыми моделями госаппарата.

Первая модель – извечная для России (включая советский период) “государева служба”, то есть служба, ориентированная в первую очередь на обслуживание нужд “хозяина государства” независимо от его формального титула или даже от того, воплощена ли эта роль в одном лице либо в группе людей (такую функцию играло в некоторые периоды нашей истории Политбюро ЦК КПСС), которой, уступая требованиям времени, достаточно лишь придать новую форму. Вторая модель – новая для России публичная служба, приоритет которой – обслуживание нужд граждан, оказание им публичных услуг. Исходя из этой принципиальной посылки, приступим к краткому рассмотрению основных векторов следовавших одна за другой попыток реформирования госаппарата, начиная с 1991 г.

*Первый раунд (1991–1995 гг.).* Несмотря на драматические заявления первой группы взявшихся за реформу лиц, 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, причем как в персональном отношении, так и в стиле, навыках управления. В перестроечные времена такой стиль называли “командно-административной системой”. И тут, на мой взгляд, плохую службу ненамеренно оказал Указ о “департизации госаппарата” июля 1990 г., запрещавший деятельность в нем партийных организаций.

Указ преследовал благую цель – устранить из госаппарата влияние КПСС, превратить его в нейтральный административный инструмент, и казался естественным шагом в рамках логичного и казавшегося тогда самоочевидным стремления декоммунизировать Россию. Но на деле он парадоксальным образом практически закрыл возможности для изменения кадрового состава госаппарата, чего настоятельно требовала сама логика перемен, трансформация типа государства и его экономической базы. Жизненно необходимые кадровые перемены, замена лиц у рычагов управления были подменены формальным актом упразднения парторганизаций в министерствах и других управленческих органах. В результате осуществлять реформы стали, в основном, те же люди, которые свой опыт приобрели в прежней, принципиально иной системе отношений и во многом выполняли роль “приводных ремней” монопольно правившей и принимавшей все основные решения системы власти.

Формально процесс действительно начался как бы с “нуля”. 28 ноября 1991 г. Указом Президента РСФСР было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве РСФСР. Функции этой структуры были, однако, существенно шире. Фактически она монополизировала всю работу по формированию госслужбы, что достаточно точно отразилось в ее сокращенном названии – “Роскадры”. Возможно, само по себе это было бы приемлемым вариантом, если бы новая структура действительно занялась реформой госаппарата. Однако ключевой вопрос – какая госслужба нужна новой России – не только не был решен, но даже не был всерьез поставлен или хотя бы сформулирован. Не эта концептуальная проблема, а совсем другие вопросы оказались в центре повестки дня.

Помимо типичного для бюрократических структур вопроса “кто главный” или, другими словами, “кто заказывает музыку”, главным оказалась борьба за контроль над весьма привлекательной и немалой по объему частью коммунистического наслед-

ства – системой бывших высших партийных школ, во главе которой стояла проверенная десятилетиями “кузница кадров” для высших слоев партаппарата – Академия общественных наук при ЦК КПСС (АОН). На местных уровнях эта борьба трансформировалась в противостояние двух типов учебных заведений, претендовавших на роль главного поставщика кадров для государственного аппарата – упомянутой партийной структуры и соответствующих профильных учебных заведений общегражданской системы высшего образования. Победили “наследники партии”. Они четче понимали свой групповой интерес, были готовы бороться за него всеми средствами и к тому же сохранили больший доступ к верхнему слою нереформированной и потому поддерживавшей их бюрократии.

Такой исход имел весьма негативные последствия для кадрового обновления всего госаппарата, поскольку преподавательский состав бывших учреждений так называемой “партучебы” носил весьма специфический характер. Он отбирался партийными органами по критериям идеологической преданности, по способности и готовности повышать квалификацию прежде всего партийных работников разного уровня, то есть тренировать людей для выполнения функций защитников и проводников политики тоталитарного государства. И разумеется, там, несмотря на определенную внешнюю модернизацию, господствовали, в основном, ностальгически-антиреформенные настроения, что, естественно, включало и антирыночную ориентацию.

Тем не менее именно туда пошли основные бюджетные потоки, выделенные для переподготовки кадров. Именно там, в основном, проходили курсы повышения квалификации администраторы для нового российского госаппарата. Более того, именно прямой наследник АОН – Российская Академия государственной службы (тогда – Академия государственного управления) получила роль главного советника по реорганизации госслужбы.

Представляется также весьма симптоматичным выбор советников при обращении к зарубежному опыту: авторитетами были тогда представители французской административной школы. Она при всех своих достоинствах всегда отличалась консерватизмом, а в те времена явно находилась в арьергарде перемен в области модернизации госаппарата и попыток деbüroкратизации государственной службы. В результате предлагавшиеся на этой стадии (и отчасти затем реализованные в Законе “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г.) изменения вносили мало нового, а отчасти возрождали архаичные модели.

Наиболее показательным представляется фактическое возрождение установленной без малого три века назад “Табели о рангах”. Думается, что отмена особого корпоративного статуса нашего чиновничества – одно из немногих реальных позитивных результатов большевистского переворота 1917 г. И – горький парадокс – в числе первых шагов новой демократической России оказалось фактическое его возрождение.

Между тем, как известно, в России не только такие перспективно мыслявшие государственники, как М. Сперанский, но и почти все монархи еще в XIX в. поняли, что позитивный потенциал лежащего в основе “Табели о рангах” принципа выслуги почти исчерпан, тогда как ее негативные следствия все более сказываются. Не случайно каждое новое царствование начиналось борьбой за ее отмену. На Западе всевозможные шкалы чинов и должностей всегда играли гораздо меньшую роль, чем в России. Столь свойственная российскому “оказененному” сознанию особая “мистика чина” (выражение Ю. Лотмана) существовала еще в Пруссии и Австро-Венгерской империи, да и то не в той мере, как в России. Сейчас же практически вся мировая практика признает, что малоподвижная шкала рангов представляет часть доставшихся по наследству от прошлого, отживших моделей государственного устройства, которую пытаются если не устранить, то максимально ограничить ее роль. Горькое замечание М. Салтыкова-Щедрина, что изо всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе уже отказались, увы, и сегодня не потеряло актуальности. Более того, именно тогда в определенных кругах стала муссиро-

ваться идеологема о бюрократии как о своего рода “новом дворянстве”. (Позднее, в 2000-е гг., подобным сомнительным неформальным титулом главной скрепы государства были увенчаны “чекисты”.) Таким образом, был возрожден институт, неадекватность которого стала многим очевидной еще в XIX в.

Зато реальная и, может быть, даже ключевая проблема – вливание в аппарат “новой крови”, создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, не говоря о возможностях их ротации, не была решена. До тех пор, пока не заработали биологические факторы, связанные со сменой поколений, степень преемственности чиновников в аппарате достигала 60–70% (а в некоторых ведомствах – и более). Основная часть прежнего состава – советская номенклатура, формировавшаяся по принципу “приоритета политических качеств над деловыми”, сохранила свои позиции. Таким образом, практические меры по кардинальным реформам прежде всего в сфере экономики досталось осуществлять тем людям, которые всю свою профессиональную жизнь работали в принципиально иной – антирыночной, административно-командной – системе отношений.

И хотя весной 1994 г. Роскадры были ликвидированы, но политика в данной сфере мало изменилась. Поэтому, давая общую оценку этому “раунду”, можно заключить, что в целом происходил не прогресс, а напротив, нарастающее отставание государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной жизни общества.

**Второй раунд (1997–1998 гг.).** Поначалу он развивался довольно положительно. По распоряжению президента Б. Ельцина была создана Комиссия по государственному строительству (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе). Инициатором и вдохновителем всей работы был тогдашний помощник президента М. Краснов. Значительную роль сыграл и другой помощник – Г. Сатаров. Одним из центральных ее направлений стала разработка концепции подлинной модернизации госслужбы, причем не столько в структурном, сколько в кадровом разрезе. Состав группы по реформе госслужбы был относительно небольшим, но, что важно, она, в основном, состояла из независимых специалистов в данной области. Возглавлял группу автор данной статьи. В основе идеологии нашей работы лежало стремление создать впервые в истории России не какую-либо новую модификацию “государевой службы”, а службу публичную, которая бы отвечала критериям не только прагматической, функциональной для политического руководства эффективности, но в первую очередь – эффективности социальной, то есть работала бы прежде всего не на “начальство”, а на граждан, на налогоплательщиков. Концепция основывалась как на тщательном изучении российской специфики, так и на новейшем опыте реформ государственной службы в ряде ведущих западных стран, прежде всего англосаксонских, где были сделаны наиболее радикальные и решительные реформенные шаги. В своих принципиальных моментах она была разработана к осени 1997 г. Напомню сформулированные тогда основные принципы реформы:

- переход от “государевой службы” к службе публичной;
- обеспечение открытости и прозрачности государственной службы, а также защиты граждан от давления и произвола государства;
- применение системы оценки профессиональных заслуг и достоинств при формировании аппарата и в процедурах должностного роста;
- разделение политических и карьерных должностей;
- введение, с одной стороны, ограничений для лиц, находящихся на государственной службе, а с другой – предоставление им за это определенных социальных компенсаций, но не в форме советских закрытых спецпривилегий, а в открытой, преимущественно денежной форме;
- выведение “за штат” части госаппарата и существенное ограничение функций государства в области регулирования поведения и действий физических и юридических лиц;
- придание функциям по предоставлению гражданам и организациям государственных услуг (ориентация на клиента) приоритетного характера;

- обеспечение служебной лояльности государственных служащих;
- введение этических регуляторов служебного поведения, в том числе посредством создания этического кодекса государственного служащего и мер по преодолению конфликта интересов на государственной службе;
- системность профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы (см. [Государственная... 2009, с. 259–260]).

Главные доминанты разработанной тогда концепции, ее основные принципы и направления были провозглашены в президентском послании Федеральному собранию на 1998 г. Однако даже факт оглашения ее на высшем политическом уровне не смог серьезно продвинуть дело вперед и не привел к практическим шагам по ее реализации. Напротив, фактически параллельно, в декабре того же 1997 г. был принят Закон о правительстве, который не только никак не корреспондировал с концепцией, но даже не отразил каких-либо намерений или планов реформирования госслужбы. Ситуация дефолта 1998 г. и другие политические обстоятельства также способствовали тому, чтобы действия в направлении реформы были отложены в “долгий ящик”.

Таким образом, формально, на первый взгляд, и второй раунд можно считать неудачей и полной победой антиреформаторского крыла бюрократии. Однако, с моей точки зрения, его результат нельзя признать однозначно негативным. Ведь именно тогда был сформулирован теоретический фундамент реформы, для которого, как вскоре постепенно начало выясняться, не существует удовлетворительной альтернативы. И он стал внедряться в сознание даже весьма далеких от либеральных идей представителей политико-административного класса, а также более широких слоев населения. И последующие события показали, что основные положения концепции очень скоро были вновь востребованы.

**Третий раунд (1999–2000 гг.).** Осень 1999 г. была отмечена новым, хотя и довольно коротким, всплеском активности вокруг реформы. Правда, он больше стимулировался не серьезными реформаторскими намерениями, а конъюнктурными политическими обстоятельствами. Это было время борьбы за “ельцинское наследие” и стремления преодолеть последствия дефолта. В полном соответствии с давней и неизменной российской традицией поиска “козла отпущения”, или, как теперь говорят, “крайнего”, основная вина за все неудачи была возложена на чиновников, причем в этом были едины и политические “верхи”, и пресса, и общественное мнение. Поэтому антибюрократические шаги (или, по крайней мере, их имитация) стали естественной частью предвыборной стратегии большинства политических сил.

Достаточно серьезный аналитический доклад по рассматриваемой проблематике был подготовлен Центром стратегических исследований, возглавлявшимся Г. Грефом. Следует отметить, что по меньшей мере половина участников этой работы были “людьми 97 года”, то есть соавторами предыдущей попытки реформы. Да и сами принципы реформы, несмотря на декларацию о появлении якобы некоего нового варианта концепции, остались практически теми же. Изменения касались, в основном, расстановки акцентов и более детальной проработки некоторых пунктов концепции.

Пожалуй, наиболее существенным новшеством стало значительное усиление критики *status quo* государственной службы. В частности, подчеркивалось, что современный российский государственный аппарат практически воспроизвел советскую административную систему, к тому же в ухудшенном виде, поскольку дополнил ее сильными элементами корпоративизма. В качестве наиболее негативного примера приводилось гигантское разрастание института (и, соответственно, штатов) представителей федеральных министерств в регионах: в некоторых случаях соотношение между численностью региональных чиновников и представителей “Центра” достигло 1:10 и более! Но по форме документ выглядел иначе. Он больше походил на техническое задание, а также предусматривал программу законодательных мер. В целом, его можно рассматривать как более “инженерное” представление программы 1997 г.

Увы, до практических мер тогда дело опять не дошло. После избрания В. Путина президентом интерес к программе существенно упал, и в то же время стандартная механика бюрократического торможения перемен вновь обрела свою силу. В итоге и третья попытка реформы разделила судьбу предыдущих.

**Четвертый раунд (2001–2002 гг.).** Однако вскоре настоятельная необходимость вынудила власти вновь обратиться к проблеме реформы. Уже осенью 2001 г. была образована Комиссия по реформе, составленная из должностных лиц высокого ранга. На практике этими вопросами занимались несколько параллельно работавших групп – в президентской Администрации, в Государственной думе, в Министерстве экономического развития. К сожалению, в отличие от ельцинских времен, в стиле работы этих групп возобладал старый советский дух закрытости работы от общественности. Возрождался более привычный для России сугубо аппаратный способ подготовки каких-либо изменений, стиль так называемой “работы над документами”. Специалистами по анализу бюрократии он описывается как контрпродуктивная “антимодель”: “Вот антимодель (которой не надо следовать): составление отчета; затем создание без всяких согласований некой структуры и, по возможности, быстрое ее согласование на центральном уровне; после этого создание координационной структуры; составление акта; назначение ответственного за эту миссию и... наконец, постоянное использование одного и того же способа решения проблемы” [Гроза, 2005, с. 67]. Это написано, “глядя” на Францию. Но как все знакомо!

Тем не менее ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию на 2002 г., в котором необходимость радикальной реформы государственной службы заняла едва ли не ключевое место, казалось бы, давало основания для некоторого оптимизма. Однако в самом процессе работы не произошло какого-либо серьезного ускорения или активизации. Она продолжалась в том же спорадическом режиме и по-прежнему под занавесом полусекретности, что оставляло пространство для любых бюрократических манипуляций, причем даже на уровне, далеком от “верха вертикали”, на этаже клерков среднего звена.

Пример тому – метаморфоза проекта Закона “О системе государственной службы”, который разрабатывался достаточно долго и прежде, чем приобрести тот вид, в котором его предполагалось представить президенту для внесения в Государственную думу, прошел через множество согласований с разнообразными сторонами и должностными лицами, в процессе которых основные спорные моменты нашли то или иное разрешение. На стадии, рассматривавшейся его основными разработчиками как ключевая, он представлял собой довольно обширный текст размером около сотни страниц и включал немалое число инноваций, которые должны были послужить ориентирами при последующей разработке законов для различных разновидностей государственной службы, а также соответствующих законов о госслужбе территориальных единиц. В таком виде он был передан для окончательной юридической “полировки” правовому управлению Администрации президента. Однако произошла неожиданная и слабо поддающаяся логическому объяснению вещь: некий среднего ранга чиновник управления (не его глава и даже не заместитель) произвел над законопроектом жесточайший “секвестр”, сократив его примерно в шесть (!) раз и устранив из него большинство новаций. И именно в таком виде он был представлен в Думу, где был быстро принят в 2003 г. без каких-либо серьезных дискуссий, поскольку содержательно был практически пустым и никого ни к чему не обязывал.

Как представляется, в данном случае даже не противостояние идей или борьба ведомств, а всего-навсего междепартаментская “подковерная” борьба внутри президентской администрации и, возможно, персонифицированная кем-то защита узких бюрократических интересов, по существу, перечеркнули итоги работы больших групп компетентных и глубоко изучивших проблематику людей. Впрочем, этот пример дает почву также и для различных интерпретаций подлинных приоритетов более высокопоставленных лиц, риторически провозгласивших себя проводниками радикальной

реформы. Думаю, есть основания сказать, что представители власти “украли” у общества подготовленный проект реформы.

*Пятый раунд (ноябрь 2002 – ?).* Его началом можно считать 19 ноября, когда был выпущен еще один документ с обещающим названием “Федеральная программа реформы государственной службы на 2003–2005 годы”. Сам его текст был достаточно нетривиален с точки зрения обычных административно-бюрократических стандартов. Он включал довольно подробный статистический анализ динамики государственной службы в постсоветский период, ее жесткую критику, главные приоритеты реформы, перечень подлежащих выполнению мер по их воплощению в жизнь, их последовательность и сроки выполнения, ответственность конкретных ведомств, размеры бюджетного финансирования по каждой из работ, а также перечень федеральных законов, президентских указов, постановлений правительства и других нормативных актов, которые должны быть приняты в рамках Программы. Констатировалось при этом, что общее число чиновников за 1992–2002 гг. увеличилось в 1,8 раза, причем главным образом за счет прироста на региональном и муниципальном уровнях. Это, кстати, помимо прочего, подрывало распространенный миф о якобы гигантском количестве именно федеральных бюрократов, ибо число чиновников в московских министерствах составляло немногим более 20 тыс., или примерно 2% от всех служащих.

В целом, программа в определенном смысле возродила “дух 97 года”, то есть идеологию второго раунда попыток реформы. Однако в то же время в ней явно просматривается, как минимум, компромисс со сторонниками “псевдореформы”, а то и с откровенными “хранителями устоев”, которые держали в своих руках контроль над процессами и максимально выхолащивали представляющиеся для них опасными моменты. В этом плане показательна судьба Закона “О гражданской государственной службе РФ”, который после “опустошения” содержания Закона “О системе государственной службы РФ” рассматривался проводниками реформы как ключевой документ.

Этот закон во многих отношениях был заметным шагом вперед. Он, наконец, открыл возможности для серьезной, реальной и многосторонней реформы госслужбы, хотя в процессе его доработки и согласований в некоторых отношениях были нарушены допустимые границы компромисса и возникли лазейки для всевозможных исключений. В частности, фактическое уравнивание военных и гражданских чинов открыло возможность для массового и не сопряженного с какими-либо квалификационными испытаниями перехода отставных военных чинов на достаточно высокие посты в гражданской администрации, что представляется алогичным, противоречащим духу реформы и несущим потенциальную угрозу уровню компетентности управления аппарата гражданской государственной службы. Кстати, и по этому, и по другим параметрам законопроект довольно серьезно и аргументированно критиковался на публичных парламентских слушаниях в Думе весной 2003 г., где отмечалось, что в представленном виде он больше служит корпоративным бюрократическим интересам, нежели публичным.

К сожалению, прозвучавшая тогда критика никак не отразилась на тексте законопроекта. В результате он в практически неизменном виде и без обсуждения был принят в первом чтении на последнем перед декабрьскими выборами 2003 г. заседании Государственной думы. В окончательной же редакции, без сколько-нибудь серьезной доработки он был принят 7 июля 2004 г. Но поскольку даже в таком виде он представлялся бюрократии опасным, то вступление его в силу было отложено более чем на полгода. Столь необычно значительный временной лаг представляется не случайным. Это позволило бюрократии придумать и подготовить различные “заслоны” на пути практического воплощения в жизнь даже тех ограниченных прогрессивных новаций, которые в нем сохранились.

Подобные затяжки с рассмотрением и даже формальным введением в действие данного закона, на мой взгляд, порождают по меньшей мере обоснованные сомнения в серьезности политических деклараций о якобы приоритетном характере проведения

реформы государственной службы. А с позиций сегодняшнего дня это представляется индикатором того, что политическое руководство страны тогда, как и теперь, явно избрало не демократический, а технократический вариант модернизации страны со всеми вытекающими последствиями. И более чем сдержанное отношение к созданию в России подлинной публичной государственной службы – одно из следствий такого выбора.

Я не случайно поставил вопросительный знак вместо второй даты в хронологии этого, пятого по счету, раунда, поскольку ничего заслуживающего выделения в специальный раздел в последние годы не произошло. Конечно, формально работа не затихает: приняты все 19 предусмотренных законами президентских указов, в некоторых министерствах сформированы комиссии по служебной этике, постепенно внедряется конкурсная система отбора кадров (особенно преуспело в этом Минэкономразвития). Однако реальных положительных изменений в стиле и характере работы госаппарата незаметно.

Зато бросаются в глаза численный рост чиновничества, а также усиление общего бюрократического духа. Что же касается реформы в целом, то создается впечатление, что упомянутые действия происходят больше в силу бюрократической инерции и необходимости как-то формально отреагировать на инновации закона (то, что в дореволюционные времена называлось “очистить бумагу”). Живо и противотечение, проявляющееся, в частности, в уже неоднократно звучавших предложениях ревизовать некоторые положения Закона о государственной гражданской службе в силу их якобы “невыполнимости”.

Подводя итоги краткому обзору перипетий, происходивших с отечественной госслужбой в 1990-е–2000-е гг., приходится резюмировать, что в целом российское чиновничество если и отличается сегодня от чиновничества советского, то не слишком и в худшую сторону. В общем, его статус соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом. А одна из главных угроз становлению в России гражданского общества – государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых формах сохранить максимальную опеку над жизнью общества.

## Причины неудач

Их можно классифицировать по-разному, делить на объективные и субъективные, на политические, экономические, социальные и т.д. Поэтому я изложу их максимально конспективно:

- существовавшая и продолжающая существовать идеологическая и политическая неопределенность и двойственность, связанные с тем, что не произошло явного и недвусмысленного отказа от советского наследия нашей истории;

- боязнь затевать еще одну реформу в условиях общей неустойчивой ситуации;

- чрезмерный экономический детерминизм лиц, принимавших решения, и связанная с этим недооценка самостоятельной роли культурных, правовых и административно-организационных факторов; вера в то, что “невидимая рука рынка” сама все расставит по местам;

- связанное с этим недопонимание необходимости реформы госаппарата, в силу чего она не вошла в число “реформ первого поколения”;

- отсутствие гласности и “обратной связи” с населением при подготовке реформы, что обеднило ее содержание и, по сути, обрекло ее на неуспех, ибо развязало руки для “подковерной” консервативной, не желающей перемен части бюрократии<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> А между тем история напоминает, что в России одним из самых серьезных препятствий на пути реформаторов всегда было “закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв к общественному содействию, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бесплодных распоряжений, не выйдет” [Ключевский, 1958, с. 87]. Но в данном случае даже и внятного “призыва к общественному содействию” не прозвучало, ибо вряд ли таковыми можно считать президентские послания и другие подобные “казенные” документы.

– отсутствие союза с “агентами изменений” как внутри аппарата, так и во внешних, но имеющие те или иные каналы влияния на него, сферах, хотя такие люди могли бы стать союзниками, а впоследствии – и проводниками реформы<sup>2</sup>;

– наконец, это отсутствие, несмотря на ряд полумер, четко выраженной политической воли и административной последовательности в проведении реформы.

Подтверждают глубоко неблагоприятную ситуацию в связке “общество – аппарат”, на мой взгляд, следующие выводы авторов эмпирических социологических исследований. «Представления российской бюрократии о самой себе очень сильно отличаются от того, что думает о ней население страны. Для населения современная бюрократия – это особое сословие, объединенное общими интересами и образом жизни... Так думают примерно трое россиян из четырех. Многие чиновники тоже приходят к подобному выводу, но все же почти 60% из них такую точку зрения отвергают... Создана почва для довольно сильных патерналистских настроений, когда “простой человек” перекладывает ответственность за ведение дел на чиновника, а чиновник, в свою очередь, на политических лидеров и высших должностных лиц... Главным носителем той точки зрения, что от российского чиновника ничего не зависит, является не столько “рядовой” гражданин, сколько сам чиновник. В среде управленцев высшего и среднего звена такую позицию занимают 77% опрошенных» [Андреев, 2007, с. 60–61]. О резких, даже радикальных различиях в самооценке чиновников и собственного положения, с одной стороны, и их оценке по этим параметрам со стороны населения на региональном и муниципальном уровнях с другой – свидетельствуют данные исследований, проводимых Институтом сравнительных трудовых исследований Фонда “Институт экономики города” [Александрова, Бычков, Гришина, 2007]. Представляется важным, хотя и не бесспорным, следующий вывод: “Наиболее резко неприятие административно-политического строя постсоветской России выражено у представителей самой младшей возрастной группы – до 25 лет” [Андреев, 2007, с. 65].

### **Современное законодательство: прогресс или имитация прогресса?**

В настоящее время в стране действуют два Федеральных закона – “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 7 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Первый из них, как говорилось выше, был выхолощен на последней стадии подготовки законопроекта. Поэтому существенных реальных новаций в нем немного. Более заметно стремление к сугубо бюрократическому упорядочению структур, чинов, должностей и т.п. Так, даже в официозном комментарии к закону в качестве “новаций” выделяются такие, в сущности, технические вещи, как замена буквенного (А, Б, В) наименования должностей на названия категорий и групп, замена понятия “квалификационный разряд” на “классный чин” и т.п. Установлено соотношение воинских званий и квалификационных разрядов, что, как уже отмечалось, выглядит сомнительным и даже опасным, позволяя военным отставникам переходить на высокие должности в гражданской службе, никак не подтверждая при этом своей способности работать в принципиально иной сфере общественной жизни. Оставлен в силе принцип продвижения по должностной и чиновной лестнице в зависимости не от способностей и результатов деятельности, а от выслуги лет (см. [Реформа... 2006, с. 110–119]).

Впрочем, ради справедливости следует отметить, что в законе все же есть некоторые существенные позитивные моменты, хотя и выраженные лишь на уровне риторики, не подкрепленной конкретными механизмами их проведения в жизнь. Например, заявлен “приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие,

---

<sup>2</sup> Они, несомненно, существуют. Вообще, расстановка сил противников и сторонников реформы, а также мощного индифферентного слоя “болота” достаточно сложна и требует как эмпирического анализа, так и теоретических, “спекулятивных” конструкций, которые в конечном итоге также могут стать предметом эмпирической верификации (см. [Оболонский, 2008; Реформа... 2006]).

обязательность их признания, соблюдения и защиты, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих” (ст. 3). В сущности, эти нормы во многом – лишь подтверждение, напоминание о том, что общие конституционные положения в полной мере распространяются и на государственную службу. И эти нормы действительно были бы принципиально важны, если бы находили какое-то воплощение в реальной практике. Казалось бы, “видовой” закон, принятый годом позже, и должен был это обеспечить, превратив общие пожелания в детализированные, регламентирующие стандарты поведения чиновников нормы. Однако этого не произошло.

Тем не менее, по сравнению с рассмотренным общим законом, Закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” все же значительно содержательнее и даже мог бы расцениваться как “прорывной”, если бы в нем столь очевидно не просматривалось стремление совместить две взаимоисключающие концепции госслужбы, а также если бы последовало реальное воплощение заложенных в нем норм и стандартов. Но в любом случае он заслуживает более серьезного внимания и прочтения.

В ст. 4 среди принципов гражданской службы названы “приоритет прав и свобод человека и гражданина” (п. 1), “доступность информации о гражданской службе” (п. 6), “взаимодействие с общественными объединениями и гражданами” (п. 7). Статья 15 в числе основных обязанностей чиновника называет соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций (п. 4). Достаточно велико и количество запретов, связанных с гражданской службой. Они перечислены в ст. 17. В частности, служащему запрещается “участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом” (п. 1.1), “осуществлять предпринимательскую деятельность” (п. 1.3), “получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц” (п. 1.6).

Принципиально важным представляется запрет “использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума” (п. 1.12), поскольку он **ставит вне закона использование так называемого “административного ресурса”**. Есть и запрет “создавать в государственных органах структуры политических партий... или способствовать созданию указанных структур” (п. 1.14). Очень важна также норма ст. 18, прямо адресованная к категории руководителей и гласящая, что руководитель “обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий” (ч. 2). Эта статья дает все основания считать циничным нарушением закона ставшую почти обыденной практику мобилизации чиновников под знамена Единой России. Внедрен в нашу правовую систему и запрет на исполнение служащим неправомερных указаний начальства с возложением в случае нарушения полной ответственности за это на него самого (ч. 2, 3, ст. 15). Впервые в нашем законодательстве дано определение понятия “конфликт интересов” и довольно подробно, хотя, на мой взгляд, и недостаточно регламентированы связанные с его урегулированием вопросы (ст. 19). Установлено и обязательство чиновника представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 20). Кстати говоря, эти нормы, в отличие от большинства других налагаемых законом на чиновника обязательств и ограничений, получили определенное воплощение и даже развитие в антикоррупционном законодательстве последних лет.

Таким образом, рядом положений данного закона, казалось бы, заложена нормативно-правовая основа для реализации современных стандартов взаимоотношений государства и гражданина, хотя, конечно, в любом случае – это задача не одного дня, и одним законом она не решается. Однако в нем содержится и ряд положений, которые, как представляется, противоречат его реформенному вектору. К таким “контрреформаторским” положениям, в частности, относятся: фактически новое одобрение в измененной редакции пресловутой “Табели о рангах” (ст. 9–11); возможность зачета

и сохранения воинских званий и милицейских чинов при переходе их обладателей на гражданскую службу (ст. 11.12); лазейка, позволяющая обойти общие конкурсные процедуры при поступлении на должности, связанные с использованием государственных секретов (ст. 22.3). А поскольку секретность в наше время трактуется чрезвычайно широко, то эта лазейка превращается в широкие ворота обхода закона.

На практике мало что из прогрессивных положений закона воплотилось в жизнь в соответствии с их духом и заложенным в них реальным смыслом, а не лукавым их прочтением, явно имеющим имитационно-ограничительную направленность. В качестве примера назову хотя бы отработанный механизм имитации конкурсных процедур, когда к реальному и единственному претенденту в качестве проформы подстраивают другого, очевидно непроходного, о чем последний даже не ставится в известность.

Законы у нас, как правило, действуют не непосредственно, а через принимаемые для их конкретизации подзаконные акты. Но практически ни один из обширного перечня последующих президентских указов и правительственных постановлений, посвященных этим вопросам, не содержит ничего в развитие названных прогрессивных положений закона, например, относительно стандартов оказания государственных услуг. Совсем иные вопросы, связанные, в основном, с материальным “окучиванием” “государевых слуг”, стали основным предметом этих актов<sup>3</sup>. Так что никакого реформирования нашей бюрократии реально не произошло. Думаю, это самоочевидно и не требует особых доказательств.

В данном отношении весьма показательна подписанная на этапе передачи “эстафеты” от В. Путина к Д. Медведеву федеральная программа “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”. Во-первых, представляется симптоматичным, что даже само слово “реформирование” в первоначальных, “аппаратных”, вариантах программы отсутствовало; было лишь “развитие”, что, очевидно, подразумевало, что реформа уже произошла и дальше надо лишь совершенствоваться. К счастью, эксперты Высшей школы экономики использовали свои возможности и в процессе доработки программы сумели “восстановить в правах” и само слово, и некоторые придающие ему практический смысл положения. Однако, во-вторых (что существенно важнее), сама Программа в своей итоговой версии, в основном, состоит все из того же набора неплохих, но общих слов и столь же общих пожеланий “сделать все лучше”. И даже данный в приложении к ней набор неких “целевых индикаторов” ее выполнения, по моему мнению, лишь создает некую иллюзию твердости намерений радикального реформирования, не более того. Зато гораздо серьезнее и заслуживает, на мой взгляд, как минимум, специального рассмотрения пункт, согласно которому на реализацию Программы из бюджета выделяется без малого 700 млн руб.!

Был, правда, Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. под названием “Общие принципы служебного поведения государственных служащих”, содержащий немало “высоких” слов, которые стоит процитировать: “...государственный служащий призван... исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих... не оказывать предпочтения... исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов... соблюдать политическую нейтральность... проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами... воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнения в объективном исполнении служебных обязанностей... не использовать свое служебное положение для оказания влияния... при решении вопросов, лично его касающихся” (п. 2), а также “не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий” (п. 3).

<sup>3</sup> “Перечень основных законодательных и подзаконных нормативных актов в области государственной службы РФ” (см. приложение к [Государственная... 2009, с. 509–511]).

Не правда ли, формулировки достаточно четкие и, казалось бы, ставящие заслоны на пути большинства чиновничьих злоупотреблений своим служебным положением? Правда, как и в рассмотренных законах, в Указе, думаю, не случайно, нет даже намека на формы ответственности и способы привлечения к ней в случаях нарушений, хотя бы в виде отсылочных норм. Поэтому, если сопоставить их с реальной практикой, то не нужно ни особо глубокого анализа, ни знания деталей, чтобы увидеть не просто несоответствие записанных норм реальности, а их прямую противоположность<sup>4</sup>.

Полагаю, любой живущий в России читатель без труда сможет привести бесчисленные примеры подобных вопиющих противоречий нормативной риторики. Я же ограничусь констатацией того, что, поскольку наши власти живут и действуют не по писаным (ими же!) законам, а по “понятиям”, то, следовательно, именно **само государство является в современной России главным правонарушителем**. И, на мой взгляд, это объясняет очень многое в нашей жизни.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Александрова А.Л., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е.* Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1.

*Андреев А.Л.* Современная Россия: запрос на компетентного чиновника // Общественные науки и современность. 2007. № 1.

Государственная служба: комплексный подход. М., 2009.

*Гроза С.* Переосмысление роли государства, здесь и везде // Государственное управление: учебные материалы. М., 2005.

*Ключевский В.О.* Курс русской истории. В 8 т. Т. 5. М., 1958.

*Оболонский А.В.* Странники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

Реформа государственной службы Российской Федерации. М., 2006.

*Sakwa R.* Dual State in Russia // Post-Soviet Affairs. 2010. № 3.

© А. Оболонский, 2011

---

<sup>4</sup>Любопытную объяснительную конструкцию предлагает известный британский аналитик России Р. Саква. Он фиксирует наличие двух сосуществующих, но живущих каждый по своим законам видов российской власти, – “нормативного государства” и “административного режима” [Sakwa, 2010].