

Направления реформирования системы государственного управления России

Анна Трухачева

Характерной особенностью развития современного российского общества является проведение долгосрочных кардинальных реформ. Изменения, охватывающие различные сферы общественной жизни, неразрывно связаны с характером и спецификой деятельности государственной бирократии.

Российское общество и его государственная служба вместе переживают сложный и противоречивый процесс реформирования.

Произошедшие за последние 15 лет глобальные изменения всех сторон жизни российского общества требуют переосмыслиния роли государственной бирократии. Она призвана стать важнейшей интегрирующей социальной силой общества, гарантирующей ее стабильность и воплощение в жизнь конституционно провозглашенных общенациональных целей построения демократического государства.

Под лозунгами демократии и антикоммунизма фактически было сохранено ядро старой номенклатуры в рамках обновленного правящего класса, включившего в себя как старые кадры партийных и хозяйственных прагматиков, так и новых карьерных профессионалов из демократических рядов¹. Произошла внутренняя трансформация старой элиты и, хотя ее ряды и пополнили практически новые люди, однако психология чиновников нисколько не изменилась.

В России власть традиционно рассматривает человека как “подданного”, как “винтик в государственной машине”. Между тем, гражданское общество начинает изменяться. Усложняется социальная психология, идут процессы формирования общественного самосознания граждан, что позволяет им использовать свои конституционные права для повышения спроса с чи-

новников за качество их профессиональной деятельности. Провозглашение России в Конституции 1993 г. “демократическим, правовым и социальным государством” потребовало существенных преобразований в содержании и структуре работы государственного управления.

В связи с этим особое внимание привлекают процессы, связанные с раз-

витием бюрократии как важной составляющей государственного управления, формированием соответствующего социального слоя.

Любое современное государство немыслимо без бюрократии, выполняющей значительный объем работы по осуществлению государственных задач и функций. Государственная бюрократия играет важную роль в жизни каждого общества, выступая связующим звеном между гражданами и государством.

Между тем, российская бюрократия, являясь одним из важнейших компонентов механизма реализации политической власти, традиционно в массовом сознании рассматривается с негативной стороны. Такое отношение отчасти можно объяснить тем, что очень часто смешивают понятия “бюрократия” и “бюрократизм”. Исторически сложившись в рамках авторитарного и тоталитарного политических режимов, российская бюрократия ассоциируется не с социальным слоем, осуществляющим повседневное управление государственной машиной, а с бюрократизмом – волокитой, социальной болезнью управленцев, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей.

Так, анализ результатов социологических опросов, проведенных в 2005 г. Центром комплексных социальных исследований Института социологии РАН, показал, что россияне воспринимают чиновников как некое особое словесное обобщение общими интересами и особым образом жизни, в первую очередь, заинтересованных в сохранении и постоянном увеличении своего богатства и влияния, несмотря на низкий уровень жизни населения.

Глубинные социально-экономические преобразования в России по времени совпали с общемировыми процессами поиска путей эффективной орга-

низации системы государственного управления. В мировой общественной мысли происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации.

Как отмечает М.Крозье, “мир, применительно к которому создан механизм государственного управления индустриальным обществом.... трансформируясь, исчезает”¹².

Теория и идеология административных реформ, начатых в большинстве развитых стран в 80-х годах XX столетия и продолжающиеся вплоть до сегодняшнего дня, в целом, сводится к попытке изменить структуры управления в организациях веберовского типа, превратив их в более гибкие и способные к адаптации, а также заменить бюрократические методы методами рыночной экономики, иными словами, ввести рыночные механизмы, институты и установки в организацию и деятельность современного государства.

При этом концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства.

Многие западные ученые говорят сегодня о смене парадигм и даже об административной революции. Главным лозунгом новых подходов стал “переход от государственного администрирования к государственному менеджменту”.

Несмотря на богатый зарубежный опыт реформирования государственной бюрократии, все же возникает вопрос об оптимальном для России пути. По мнению многих авторов, современные чиновники, впрочем, как и их предшественники, “не дотягивают” еще даже до бюрократии в классическом веберовском определении, которое в западных странах уже устарело.

Так, например, А.В.Оболонский призывает рассматривать наше чиновничество как “квази” (недо) бюрократию¹³.

По мнению М.Н.Афанасьева "...ведомственные и региональные начальники имеют широкие возможности для проведения собственной "государственной политики" во вверенных им областях управления, часто и грубо нарушают законодательство, в том числе президентские... указы"⁴.

Тем самым нарушается главное условие рациональности функционирования бюрократии по М.Веберу – четкое следование законам, без которого государственное управление становится неэффективным.

В связи с этим, все более актуальным является вопрос о создании и функционировании хорошо налаженной, высококвалифицированной государственной службы, адекватной современным потребностям государственного управления.

Идеологию реформы государственной службы определила "Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации", утвержденная президентом в 2001 г. Она заложила основы для создания законодательной базы и совершенствования деятельности государственных органов.

В качестве центрального принципа современных направлений модернизации государственной бюрократии выступает идеология западной меритократической модели – публичной государственной службы, построенной на основе системы заслуг и достоинств. Была попытка показать, что именно такая служба более всего соответствует модели государственности, которую провозгласили в момент начала экономических и политических реформ в стране. Речь, в первую очередь, шла о создании гражданского общества, где, с одной стороны, чиновники свято чтут приоритет интересов граждан и их объединений, а с другой – сами граждане ощущают себя важной частью

этого общества, без активной позиции которых невозможна реализация любых начинаний.

Далее в 2002 г. Указом Президента России была утверждена Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)", предусматривающая реализацию комплекса мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ российской государственной службы.

В 2005 г. срок действия программы был продлен на 2006–2007 гг.

С утверждением Федеральной программы были определены основные направления реформирования и дальнейшего развития государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действующей ранее системы.

В рамках той же программы был разработан и в 2003 г. принят Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации", который определил правовые и организационные основы системы государственной службы, заложил предпосылки для создания единой системы государственной службы, включая гражданскую, правоохранительную, военную, а также разделил уровни службы на федеральную и субъектов Федерации⁵.

Очередным шагом в реформировании государственной службы, стало принятие Федерального Закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Новый закон по своей сути является "трудовым кодексом" для российских чиновников.

В современных условиях сущность и предназначение государственной бюрократии понимаются неоднозначно. Законодатель определяет ее как "профессиональную служебную дея-

тельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных органов власти, субъектов Федерации, органов власти субъектов Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”⁶.

Однако государственную службу вряд ли стоит представлять как профессиональную деятельность только в пользу государства в системе его органов. Это более сложное и емкое явление, имеющее властно-правовую и социальную стороны.

В интегрированном виде ее можно представить как особый социальный институт публично-правового регулирования, направленный на решение задач государственного управления. В процессе такого управления осуществляется признание, соблюдение и защита законных прав и свобод граждан, создаются благоприятные условия для их безопасной и достойной жизни.

Среди первых результатов, которые удалось реализовать при реформировании государственной службы, следует отметить подготовку нормативной правовой базы, закрепляющей механизмы обеспечения единства системы функционирования трех видов государственной службы: гражданской, военной и правоохранительной.

Нельзя не отметить и создание ряда предпосылок для формирования необходимого статуса современной государственной службы: введение квалификационных экзаменов, аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей, нормативное установление ограничений, гарантий и привилегий, связанных со статусом государственного служащего.

В сущности, впервые в истории новой России приступили к созданию целостной системы государственной службы с учетом исторических, куль-

турных, национальных и других особенностей страны. Реформа государственного аппарата не является мероприятием, которое чиновники проводят для себя. Повышение эффективности государственной службы должно проводиться для того, чтобы развивалось гражданское общество, укреплялось государство, в том числе и за счет повышения доверия граждан к органам государственной власти. В конечном итоге, от эффективности государственной службы зависит и то, насколько рационально используются государственные ресурсы.

Однако несмотря на то, что был применен комплексный подход к модернизации всей системы государственного управления, и что впервые в истории новой России тема реформирования нашла свое концептуальное оформление в специальных программных документах Президента, **реформы государственной службы не дали ожидаемого результата**.

Не случайно масштаб критики административного аппарата со стороны граждан за неумение решать насущные проблемы, низкий уровень профessionализма, другие промахи намного уступает масштабу обвинений в коррумпированности, взяточничестве, исключительном своекорыстии интересов.

Изменившемуся гражданскому обществу требуется принципиально новая система исполнения государственной службы. На современном этапе, ключевая проблема реформирования заключается в формировании современной высокоэффективной и профессиональной государственной бюрократии, в которой лица, занимающие политические должности, могли бы эффективно проводить инновационную, национально ориентированную государственную политику через широкий слой высококвалифицированных чиновников.

Кадровая составляющая реформирования системы государственного управления закономерно считается центральной.

Не секрет, что в настоящее время многие молодые люди готовы поступать на работу в органы государственной власти, резонно считая государственную службу хорошим началом карьеры по специальности после окончания вуза. Они приобретают опыт, получают хорошую запись в резюме. Некоторые рассматривают работу на государственной службе как шанс приблизиться к политической элите. Вместе с тем, мало кто из молодых специалистов остается на государственной службе хотя бы на несколько лет – оплата труда в коммерческих структурах часто гораздо более привлекательна для специалистов их уровня. Привлечь же на государственную службу квалифицированного профессионала, вос требованного на рынке труда, крайне сложно. Поэтому реформирование государственной бюрократии, в первую очередь, должно быть направлено на создание профессиональной среды, способной конкурировать с частным сектором за привлечение опытных и талантливых специалистов и руководителей.

Все еще действует стереотип, что государством способен управлять любой гражданин, что для работы на государственной службе не требуется специального образования. Так, например, в российских государственных организациях существует стандартная установка: преданный работник предпочтительней профессионала. Между тем, мировой опыт показывает, что требующаяся современному государству бюрократия формируется тогда, когда появляется корпус профессиональных государственных служащих, когда складывается особая профессия (типа *public administration* в США), но-

сители которой выполняют основную работу в системе государственного управления. На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием является за кон.

Нельзя не отметить тот факт, что сегодняшняя кадровая политика Кремля становится более продуманной и эффективной.

В течение этого года на места случайных людей, назначения которых приписывалось различным группам влияния, приходят профильные специалисты, особенно это касается финансовой и социальной сфер. Но следует отметить, что все еще имеет место плавное перетекание чиновников из кресла в кресло, даже если они не справились с поставленными перед ними задачами на старом посту. Случай, когда какого то высокопоставленного чиновника с позором выгнали с работы, единичны (отставки губернаторов В.Логинова, Л.Короткова).

Политическое участие государственной бюрократии оказывает неоднозначное и противоречивое влияние на политическую и гражданскую системы российского общества. Деятельность бюрократии, при отсутствии развитой системы демократического контроля, ведет в ряде случаев к негативным последствиям. В то же время, именно бюрократия выступает тем социальным слоем, с опорой на который возможно и необходимо создать и развить эффективную государственность в стране.

В современном российском обществе мы сталкиваемся с явлением сформировавшегося классового сознания, в котором осознанные государственной бюрократией собственные интересы противопоставляются интересам общества. Чиновники в сегодняшней России осознают себя полити-

чески доминирующим слоем общества. Даже, несмотря на негативную оценку своей деятельности со стороны населения, госслужащие оценивают свою работу положительно, воспринимая бюрократическую систему через призму своей профессиональной и жизненной успешности. Сложился своеобразный замкнутый круг.

Власть, чиновничий аппарат часто игнорируют интересы и права граждан.

Однако в российской традиции государство всегда доминировало над обществом и чиновничество свысока и несколько пренебрежительно смотрело на остальных граждан. Значительная часть общества отвечает власти тем же, стремясь обходить стороной легальные и легитимные способы решения своих проблем и свести общение с государственными органами к минимуму, обращаясь к ним только тогда, когда нет иных путей.

Это, в свою очередь, еще больше способствует разрушению и без того хрупкой взаимосвязи государства и населения.

К еще большему отчуждению между обществом и бюрократией привело непонимание населением сущности проводимых реформ (например, монетизация льгот). Разорвать этот замкнутый круг будет возможно только при восстановлении в обществе доверия к государственным органам всех уровней, к чиновничеству как особой социально-профессиональной группе. Такое положение вещей негативно оказывается на эффективности работы государственных органов власти.

В заключение, необходимо отметить, что, реформа российской государственной службы проводится одновременно с изменением политической системы и является следствием смены общественного строя, что требует создания новой системы государственного управления, адекватной новым экономическим и социальным отношениям.

Незэффективность действий чиновничества в современных условиях не только тормозит реализацию перспективных проектов внутри страны, но и ведет к утере внешнеполитического веса и влияния России в современном мире.

Нельзя не согласиться с мнением известного российского журналиста Владимира Соловьева, который пишет по этому поводу: "В условиях, когда в стране наблюдается тенденция к исчезновению серьезной конструктивной оппозиции проводимому политическому курсу, а объединившиеся пропрезидентские "партии начальников" будут продолжать набирать политический вес, увеличивая свое присутствие в парламенте, проведение реформ государственной бюрократией (которое в целом не обусловлено гражданской инициативой и идет в стороне от общества) будет отличаться неэффективностью, недемократичностью и административным способом осуществления"⁷.

Бюрократический аппарат в России, созданный для выполнения государственных задач, до сих пор соответствует авторитарной роли государства "чрезвычайно разветвленный, вторгающийся во все и вся в жизни общества"⁸, что еще больше ведет к отчуждению граждан от политики.

Успешно противостоять данному явлению можно лишь в рамках "отзывчивой" модели бюрократии, предлагающей открытость деятельности структур государственной службы для граждан и институтов гражданского общества, диалог и сотрудничество граждан и их объединений с исполнительной властью, взаимодействие и достаточно большую степень совпадения базовых ценностных ориентаций, политического мировоззрения граждан и работников государственного аппарата.

Конечная цель реформы – обеспечение четкой, эффективной деятельности чиновников, ориентации государственной службы на соблюдение законных прав и свобод граждан, предотвращения возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства. В связи с этим, кардинально изменен подход к смыслу государственной службы, которая становится деятельностью во имя государства и во имя человека, и ее главный принцип – власть для людей. Это определяется как конституционная норма.

Существенные преобразования в механизме российского государственного управления призваны найти эффективные управленческие решения для разработки механизма превращения государственной службы в открытую систему, отзывчивую к нуждам и запросам граждан, в рамках которой политики смогут проводить эффективную национально ориентированную государственную политику (как внешнюю, так и внутреннюю) через высокопрофессиональный, компетентный, обладающий широким кругозором и высокими морально-нравственными и деловыми качествами чиновничий аппарат.

Примечания

- ¹ Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность. Хрестоматия. М., 2000. С. 360–361.
- ² Кроэзе М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып. 1. М., 1994. С. 59.
- ³ Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс // Общественные науки и современность. 1996. № 5. С. 5.
- ⁴ Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. 1995. №6. С. 70.
- ⁵ “О системе государственной службы Российской Федерации”. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. 31 мая.
- ⁶ История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В.Зайцевой. М.: изд. “Весь Мир”, 2003. С.19.
- ⁷ Соловьев В. Чиновничья революция свершилась... Они победили // Взгляд. Деловая газета от 2007. 22 июня.
- ⁸ Олешук Ю. Госаппарат в России // Международная экономика и международные отношения. 1998. № 4. С. 131.