

© 2012 г. *О.А.Плехова*

*УДК 34*

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ 1990 ГГ.: КРИТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД**

1991 г. ознаменовался падением СССР и сменой всех государственных и экономических полюсов, переходом к новой экономической и политической системе – демократии. В связи с осуществлением с полным переустройством государства назрела необходимость реформирования административной системы, т.е. проведения административной реформы. По мнению В.Б. Слатинова постсоветские реформы столкнулись с фактическим отсутствием нормативно установленного института государственной службы... «Существующие в СССР правовые установления, регулирующие государственно – служебные отношения, носили разрозненный, «отрывочный и клочковатый» характер, а кадровая политика и кадровая работа в государственном аппарате регулировалась закрытыми нормами, действовавшими в рамках партийно – советской номенклатуры. Распад партийно – советской системы означал утрату этого механизма» [1]. Проведенная в России в 1990 гг. административная реформа имела две стадии. Первая стадия реформирования осуществлялась с 1991 по 1995 гг.

Здесь необходимо отметить, что попытки реформирования государственной службы проходили в условиях жесткой борьбы. С одной стороны, в соответствии с Конституцией РСФСР вся деятельность связанная с регулированием основ государственной службы, и федеральная кадровая политика находилась в ведении Президента РСФСР и руководимого им Правительства, но им противостояла представительная власть в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Проявлялось такое противостояние, прежде всего в том, что законопроектные работы велись параллельно с представителями обеих ветвей власти. «Основы законодательства Российской Федерации о государственной службе» разрабатывались Верховным Советом РСФСР в 1992 г. Для этого была создана специальная рабочая группа.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 был образован Департамент государственной службы РСФСР. Но спустя всего лишь несколько дней, Указом Президента России «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» от 28 ноября 1991 г. № 242, он был преобразован в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР (Роскадры), которое было включено в структуру центральных органов управления РСФСР [2]. Положение о Роскадрах было утверждено Постановлением Совмина России «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ» от 6 марта 1992 г. № 145. Основные функции, возложенные на Роскадры, заключались в организации системы профессиональной подготовки кадрового состава государственной службы и координации различных форм обучения государственных служащих.

После принятия в декабре 1993 г. Конституции РФ в стране установился «суперпрезидентский» политический режим. Как отмечает в своей работе В.Б. Слатинов: «Предоставленная Президенту роль верховного арбитра и отсутствие подконтрольности перед другими властными институтами, сочетающаяся с необходимостью делегировать часть полномочий по реализации исполнительной власти, прежде всего, Правительству, а также неразвитость партийных структур, ориентируют Главу государства не столько на формулирование политической стратегии, сколько на выполнение арбитражных функций для конкурирующих групп элиты. Так проявился парадокс «сильного президентства», когда Лидер-Арбитр, наделенный широким объемом полномочий, но не располагающий средствами для дальнейшего подавления оппонентов, вынужден лавировать и вступать в «картельные соглашения» с ключевыми группами интересов.

Сложившаяся конструкция при этом оказалась предельно выгодной для специальных групп интересов, активно использовавших социально-экономические реформы в целях перераспределения и извлечения переходной ренты. Для них консолидация государственных институтов и повышение эффективности государственного управления, особенно в части контрольных функций государства или качества управления государственными активами, а также антикоррупционной политики не представлялись актуальными. Большинство групп специальных интересов, активно реализующих стратегию рендоизвле-

чения, перераспределения государственной собственности и частнокорпоративного использования бюджетных ресурсов были заинтересованы в длительном сохранении попустительского стиля государственного администрирования, чему в немалой степени способствовала институциональная «рыхлость» государственной службы». Не способствовал развитию государственной службы и факт «аппаратной конкуренции между структурами Администрации Президента и аппаратом Правительства, наращивающим свой политический вес. Принцип «взаимного вето» фактически блокировал создание единой системы управления государственной службой» [1].

Конституция РФ устанавливает принцип двухуровневого законодательства регулирующего государственную службу в РФ: 1) федеральное законодательство (общегосударственное); 2) законодательство субъектов РФ. Вместе с тем, государством регулируется прохождение службы в органах местного самоуправления. На основе Конституции были приняты и специальные федеральные законы: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08 95 г. и ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8.01.98 г. ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07 1995 г. Положение о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ № 2267, явилось фактически первым после 1917 г. комплексным нормативно правовым общероссийским актом о государственной службе, имевшем силу закона.

31 июля 1995 г. был принят ФЗ «Об основах государственной службы». В соответствии с законом к государственным служащим относились лишь лица, замещающие должностные категории «Б» и «В». Выделялись федеральная государственная служба, государственная служба субъектов РФ, и иная регулируемая отдельным законодательством. По мнению А.А. Воротникова: «по сути, речь идет уже о третьем виде государственной службы. В данном случае имеются в виду государственные органы, связанные с обороной страны, с поддержанием общественного порядка, обеспечением прав и свобод человека, и некоторые другие. Это так называемая «специальная государственная служба» [3, с.393].

Принятый закон и его неоднозначные и расплывчатые положения вызвали в научной литературе не однозначную оценку. Надо согласиться с мне-

нием о том, что: «С известной долей условности можно сказать, бюрократия сумела в ситуации неопределенности законодательно закрепить некое подобие одной из самых кастовых и консервативных моделей государственной службы — французской, но при этом без механизмов, обеспечивающих относительно высокую эффективность последней и достойный статус чиновников. Если взглянуть на первый в нашей истории Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», то в нем достаточно явно просматривается борьба двух подходов — демократического и корпоративного. За одним стояли намерения привести наш госаппарат в соответствие с современными стандартами и потребностями и, за другим — желание создать режим воспроизводства и неприкосновенности чиновничьей корпорации. К сожалению, до сих пор этот импульс реализован лишь в минимальной степени: конкурсная система практически не действует, возрастные и прочие ограничения для чиновников существуют лишь на бумаге и т. д.» [4, с. 118]. Автор полагает, что одной из причин такого положения связано с интересами определенных групп чиновничества. «Ведь другая сторона Закона — корпоративистская — осуществляется, невзирая ни на какие «объективные» обстоятельства» [4, с. 118].

Интересным, на наш взгляд, и достаточно убедительным и аргументированным, является мнение о большом сходстве современного законодательства регламентирующего прохождение государственной службы и Петровского «Табели о рангах». Автор делает вывод: «многие чиновники с удовольствием восприняли возрождение архаичной «Табели о рангах»... Закон представляет образец «корпоративного устава», закрепляя трехмерную систему бюрократических чинов — категории, группы, разряды. Авторы Закона «Об основах государственной службы» по существу, возродили абсолютистский дух XVIII столетия и перещеголяли даже петровскую «Табель». Лет 130 назад Салтыков-Щедрин с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались» [4, с. 118-119].

Сходство современного законодательства с петровской «Табели о рангах» еще, по нашему мнению, и в том, что как в первом, так и во втором случае законодательство не только делит государственных служащих на ранги, но самое главное создает замкнутый, иерархичный слой управленцев, еще

больше поддерживая так называемую «круговую поруку» в среде государственных служащих. В 1997-1998 гг. была осуществлена вторая попытка реформирования государственной службы. Ее целью была по выражению В.Б. Слатинова: «перекодирование» российской государственной службы с «государевой» (исторически выросшей из царского двора и выступающей административным средством господства «политического хозяина») в публичную (ориентированную на общественные интересы)» [1]. Но, как и первая попытка, вторая потерпела неудачу. «Структура интересов основных акторов и слабость президентской власти, вынужденной углублять «картельные соглашения» для поддержания собственной устойчивости, лишь закрепили тенденцию к сохранению статус-кво в вопросах государственного строительства» [2]. Надо отметить, что вторая попытка реформирования проходила в очень сложных политических условиях. Политическая борьба, беспрецедентный по масштабам передел бывшей государственной собственности, борьба за власть, за влияние, за огромные куски национального богатства. Эти обстоятельства повлияли и на «качество» государственных чиновников.

Помимо указанных обстоятельств, по мнению В.Б. Слатинова, в неэффективности проводимых реформ отрицательную роль сыграли и два других обстоятельства. Первое из них – антиправовое сознание политической и административной бюрократии. Автор полагает, что для чиновников был труден переход сознания от коммунистической доктрины государства и права к демократическому: «одно лишь появление идеи правового государства... не могли переломить сложившиеся стереотипы сознания. Другими словами, одних конституционных рамок оказалось недостаточно, чтобы управленческая деятельность изменилась в самой своей основе». Вторым обстоятельством послужило – «номенклатурное сознание», под которым автор понимает: «преувеличенное значение, придаваемое атрибутам «статуса». В системе закрытой государственной службы, отношений жесткой зависимости от «начальства» и, самое главное, в условиях отсутствия ответственности власти перед обществом, гипертрофирование «статусности» неизбежно. Такие условия, с одной стороны, усиливают зависимость чиновника от его руководителя, а с другой — позволяют идентифицировать свой аппаратный «вес» и «вес» других чиновников, лучше ориентироваться в «аппаратном пространстве» [1].

В целом поддерживая позицию В.Б. Слатинова А.В. Трухачева в своей работе указывает, что: «Очевидно, что российская бюрократия сегодня просто саботирует административную реформу, боится перемен и пытается сохранить бюрократический статус-кво. Отчасти это можно объяснить сохранением у власти ключевых групп, вышедших из старого советского правящего класса. Советская бюрократия выступала в качестве социальной основы и функциональной страты, осуществляющей реформы, предложенные и реализуемые по воле политических руководителей страны без опоры на массовые слои. Хотя и произошла внутренняя трансформация старой элиты, и ее ряды пополнили практически новые люди, но психология чиновников нисколько не изменилась. До сих пор государственные служащие ощущают себя политически доминирующим слоем общества. Это, в свою очередь, еще больше способствует разрушению и без того хрупкой взаимосвязи государства и населения» [5].

В период реформаторства 1991-1999 гг.: «во-первых, не была сформулирована перспективная модель реформы; во-вторых, произошел отказ от формирования консолидированной системы управления государственной службой; в-третьих, становление законодательства о государственной службе в связи с отсутствием перспективной траектории и механизма управления приобрело несистемный, разрозненный характер, не позволяющий выстроить адекватную модель правового регулирования государственно-служебных отношений» [1]. Автор говорит, что такое положение: «сформировало «эффект частичной реформы» – сам институт государственной службы и его основные элементы были, в целом, созданы, но многочисленные пробелы законодательного регулирования не позволяли полноценно «запустить» ни один из них» [1]. Кроме того, автор полагает, что проблема провала реформ кроется и в том, что: «Россия фактически унаследовала от СССР прежний государственный аппарат, который не был подвергнут радикальным кадровым чисткам в процессе фактической смены государственности» [1].

Таким образом, созданное, в период первых реформ 1990-х гг. законодательство в целом носило корпоративный характер, закрепляя и без того замкнутый, иерархичный, тесно связанный между его членами слой управленцев. Да, нужно отметить, что в законах содержаться некоторые демократические – конкурсные ограничения при прохождении государственной

службы, однако механизм их использования так и не был создан. По нашему мнению, принятию именно такого законодательства послужило влияние сильной бюрократии которая лоббировала свои интересы, и у нее это получилось. Проведенные в 1990-х. гг. попытки реформирования в целом потерпели неудачу. Тем не менее, надо отметить, что в это время получен первый опыт по созданию правовой базы формирования и прохождения государственной службы. Созданы первые основополагающие законы. К началу 2000 г. в государстве назрела необходимость проведения второй волны реформ государственной власти. В государственное управление приходят молодые кадры с высшим гуманитарным образованием. Кроме того, Центром стратегических разработок осенью 1999 г. – весной 2000 г. были подготовлены проекты данных реформ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Слатинов В.Б.* Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России. Авторф. дисс. доктора полит. наук. Воронеж 2011 // [http://discollection.ru/article/26052008\\_truxachevartf](http://discollection.ru/article/26052008_truxachevartf)
2. САПП РФ. 1994. № 3. Ст. 190.
3. *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве историко-теоретический аспект: Дис. ... доктора. юрид. наук. Саратов 2005
4. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003.
5. *Трухачева А.В.* Формирование государственной бюрократии как составной части Российской политической элиты. Автореф... канд. полит наук. М., 2008 // [http://discollection.ru/article/26052008\\_truxachevartf](http://discollection.ru/article/26052008_truxachevartf)

#### LITERATURE

1. *Slatinov V.B.* Transformation of the institution of civil service in the political and administrative reforms in post-Soviet Russia. Avtorf. diss. Dr.

watered. Science. Voronezh 2011 / /  
[http://discollection.ru/article/26052008\\_truxachevartf](http://discollection.ru/article/26052008_truxachevartf)

2. SAPP Russia. 1994. № 3. St. 190.
3. *Collars A.A.* Bureaucracy in the Russian State Historical and theoretical aspects: Dis. ... Doctor. jurid. Science. Saratov 2005
4. Civil service reform in Russia. The history of attempts to reform from 1992 to 2000. Moscow, 2003.
5. *Truhacheva A.V.* Formation of the state bureaucracy as part of the Russian political elite. Abstract ... Candidate. Political Science. M., 2008 // [http://discollection.ru/article/26052008\\_truxachevartf](http://discollection.ru/article/26052008_truxachevartf)

***Ворошиловский филиал РОКА***

***14 ноября 2012 г.***

---