

Научная статья

УДК 323

doi: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-261-266

ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ РАКУРС ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Иван Иванович Волошин

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, i.i.voloshin@yandex.ru

Аннотация. Автором предлагается политико-исторический экскурс в процесс реформирования российского государственного управления с позиций элитологического взгляда. С позиций предложенного исследуются тенденции к обновлению и тенденции к сохранению, а также возможного воссоздания прежней управленческой модели, с которыми сталкивались в процессе формирования новой российской модели управления.

Ключевые слова: власть, элита, элитология, государственное управление, элитологический ракурс, процесс реформирования

Для цитирования: Волошин И. И. Элитологический ракурс процесса реформирования российского государственного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 261–266. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-261-266>.

Young scientists

Original article

ELITOLOGICAL PERSPECTIVE OF THE REFORM PROCESS OF THE RUSSIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Ivan I. Voloshin

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, i.i.voloshin@yandex.ru

Abstract. The author proposes a political and historical insight into the process of reforming Russian public administration from the positions of an elitological point of view. From the point of view of the proposed, trends towards renewal and tendencies towards preservation, as well as possible re-creation of the previous management model, which were encountered in the process of forming a new Russian management model, are investigated.

Keywords: power, elite, elitology, public administration, elitological perspective, reforming process

For citation: Voloshin I. I. Elitological perspective of the reform process of the Russian public administration. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2021;(3):261–266. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-261-266>.

Современная российская политическая элита сформировалась в результате крушения советской системы власти и ее преобразования на иных условиях управления – рыночных. И перед реформаторами стояла серьезная задача создания нового отечественного управленческого аппарата. Вместе с этим объективной необходимостью стало его усовершенствование: рационализация, профессионализация, адаптация к демократическим политическим институтам и рыночной экономике, которые также необходимо было создать.

Парадоксальность ситуации в том, что глубокое реформирование советского государственного аппарата должно было проводиться теми, кто являлся его органической частью. Тенденции к обновлению и тенденция к сохранению, воссозданию прежней управленческой модели сталкивались в процессе формирования новой российской модели управления, причем, по мнению ряда исследователей, верх одерживала скорее вторая тенденция.

Борьба тенденций может быть представлена, по мнению отечественного исследователя государственного управления М. Оболонского, как борьба двух моделей управления: привычной для России (как советской, так и досоветской) *государевой службы*, подразумевающей ориентацию аппарата на фигуру носителя верховной власти, и *публичной службы*, при которой аппарат ориентируется на запросы гражданского общества, ради которого, собственно, и существует современное

государство и его управленческий аппарат. Те этапы, которое прошло реформирование отечественной государственной службы, показывают сохранение приверженности первой модели.

Поэтому, опираясь на мнения М. Оболонского, охарактеризуем эти этапы:

Первый этап отражен 1991-1995 годами – кадровый состав государственного управленческого аппарата оставался на этом этапе фактически неизменным по сравнению с советским периодом. По мнению М. Оболонского, негативную роль в сохранении этой преемственности сыграл Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР»¹, иначе неофициально называемый – «указ департизации аппарата». Данный Указ преследовал, казалось, благую цель – деидеологизировать бюрократический аппарат, устранить влияние партийной организации, «декоммунизироваться». Вместе с тем, трансформации имели формальный характер и кадровый состав качественно не изменился, даже когда стал действовать Указ Президента РСФСР «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»². Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации «Роскадры»³, также не изменило ситуацию по существу, поскольку его деятельность в обозначенный период была сконцентрирована на реформировании партийных школ (ВПШ). Поскольку система ВПШ (впоследствии Российская академия государственной службы (Академия государственного управления)) качественно не изменилась, реформа не привела к реальным изменениям в сфере государственного управления и подготовки кадров [1, с. 232–233]. Не была создана новая система подготовки кадров, не были выработаны новые механизмы кадровой ротации. Кадровый состав начал меняться позже – по демографическим причинам. Однако при сохранении привычных алгоритмов деятельности, воспроизводимых также и в процессе профессиональной подготовки, это не имело решающего значения. В итоге процесс реформирования страны, в том числе, реформирования экономики, оставался в руках прежних управленческих кадров. И возможности, предоставляемые новой экономикой, были вполне использованы номенклатурой – в её собственных интересах.

В конце 80 – начале 90-х годов XX века, еще до официального провозглашения приватизации, «номенклатурная приватизация» уже началась как процесс становления «номенклатурного капитализма». «Латентный этап приватизации выглядел следующим образом: министерство упразднялось, а на его «обломках» создавался государственный концерн, который вскоре акционировался (в том же здании, с той же мебелью и теми же кадрами), министр уходил в отставку, контрольный пакет акций переходил в руки руководства министерства, главой концерна становилось, как правило, второе или третье лицо упраздненного ведомства» [2, с. 307–308]. Таким образом, вялое реформирование собственно государственного аппарата сопровождалось весьма активной экономической деятельностью части этого аппарата. Советская номенклатура в свое время не владела собственностью, теперь же её наследники получили такую возможность.

Однако вернемся к этапам реформирования государственного управления.

Вторым этапом, по мнению М. Оболонского, являются – 1997 – 1998 годы, который ознаменовался созданием по инициативе Б. Н. Ельцина Комиссии по государственному строительству (позже названа – Комиссия по административной реформе). К работе Комиссии был привлечен ряд экспертов, в том числе, М. Краснов, Г. Сатаров, М. Оболонский. Задачей комиссии была разработка программы модернизации государственной службы. Реформа предполагала, что «государева служба» должна носить публичный и прозрачный характер; часть государственного аппарата должна быть выведена за штат; система аттестации должна строиться на меритократической основе и т.д. Однако эти положения реформы не нашли правового отражения. Негативное влияние на развитие ситуации оказал так же дефолт 1998 года.

Третий период охватывает 1999 – 2000 годы, когда на волне критики «ельцинского» периода и обсуждения последствий дефолта интерес к проблеме бюрократии и качества государственного управления усилился, но интерес имел более конъюнктурный, чем деловой характер. Однако были

¹ Указ Президента РСФСР «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» от 20.07.1991 г. // Российская газета. 1991. 23.07.

² Указ Президента РСФСР «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» 28.11.1991 г. № 242 (в ред. указов Президента РСФСР от 18.12.1991г. №305; Президента РФ от 27.03.1992 г. №311) // Российская газета. 1991. 30.11.

³ Указ Президента РФ «О начальнике Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации» от 27.12.1991 г. № 326 // Российская газета. 1991. 29.12.

предприняты и очередные попытки наметить реальный путь к реформированию и совершенствованию системы. Центр стратегических исследований, возглавляемый на тот момент Г. Грефом, подготовил аналитический доклад, который воспроизводил основные идеи концепции модернизации бюрократического аппарата, разработанной еще в 1997 году. Была усилена критическая составляющая: «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, кадровых штатов) представителей федеральных министерств в регионах: в некоторых случаях численное соотношение между числом региональных чиновников и представителей Центра достигло действительно шокирующего соотношения 1:10 и более» [2, с. 236]. Доклад содержал ряд практических рекомендаций, которые, однако, так и не были реализованы.

Таким образом, и этот период не привнес каких-либо значимых изменений, вместе с тем, был зафиксирован факт воспроизводства советской управленческой системы в новых условиях. Далее «ельцинский» период ознаменовался и другими процессами, важными для понимания специфики современной российской элиты, по поводу которой О. Крыштановская отмечает, что за годы правления Б.Н. Ельцина ни одна государственная структура не смогла стать доминирующей, верховная власть не была в достаточной мере интегрирована, существовало соперничество между формальными структурами власти, а именно, между администрацией президента и правительством; парламентом и исполнительной властью; центральной и региональной властью, а также – в регионах – между губернаторами и мэрами столичных городов. В итоге, *в это время существовала некая особая российская полиархия, которая, однако, носила не институциональный, а скорее ситуативный характер. Она была следствием слабости центральной власти, а не институциональным отражением сложной социальной структуры.* В результате слабости верховной власти внутри управленческих структур разного уровня расцветали неформальные группировки и кланы, которые ожесточенно конкурировали между собой. Данная конкуренция носила не только политический, но и экономический характер и зачастую выходила за рамки «правового поля». Близкие к структурам власти и получившие от неё привилегии крупные бизнесмены приобретали всё больше влияния и стремились стать политическими игроками, сформировалась так называемая «олигархия», которая, во многом, заслонила от народа пороки политической системы, олигархию породившие. Власть всё более и более утрачивала легитимность. Приход к власти Владимира Владимировича Путина – как представителя силовых структур – стал одним из способов восстановления минимального государственного порядка, так называемой «властной вертикали».

Четвертый этап (2001 – 2002 годы) и *пятый этап* (2002 год – по настоящий момент) реформирования государственного управленческого аппарата ознаменовались провозглашением необходимости административной реформы. Так, Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации – 2002 года обозначило тему реформы государственной службы как приоритетную¹. Однако реальных и ощутимых результатов начавшаяся административная реформа не принесла. В частности, разработка закона «О системе государственной службы» изначально предполагала ряд конструктивных изменений, но после обработки в соответствующем подразделении Администрации Президента РФ, закон утратил свою инновационную составляющую и был принят Государственной думой в 2003 году в урезанном виде; «Федеральная программа реформы государственной службы на 2003 – 2005 годы» обозначила ряд негативных факторов, отрицательно влияющих на качество государственной службы и управления, в программе которой отмечался значительный рост количества государственных служащих – за период с 1992 года по 2002 год их число возросло в 1,8 раза. В основном это было обусловлено созданием на региональном уровне новых управленческих структур, связанных с регулированием экономики и социальной сферы.

На федеральном же уровне число служащих с 1998 года – снижалось – оптимизация должна была произойти посредством инновационного управления. Также был проанализирован и гендерный подход, когда мужчины преобладают на должностях руководителей, а женщины – на должностях специалистов, и возрастной состав государственных служащих, а также их образовательный уровень, наличие профессионального опыта. Отмечалось, что, несмотря на повышение уровня образования служащих в 2002 году по сравнению с 1999 годом, «сохраняется тенденция к увеличению числа государственных служащих, чье профессиональное образование не соответствует квалификационным

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации – 18.04.2002г. - <http://army.lv/ru/Poslanie-Federalnomu-Sobraniyu-Rossiyskoy-Federatsii-18-aprelya-2002-goda/479/3019>

требованиям по замещаемой должности. Так, не имеют профессионального образования 26,7 тыс. чел., или 4,6 процента от численности государственных служащих, замещающих должности, имеющие зачастую обеспечивающие функции»¹. Отмечались так же негативные факторы низкой оплаты труда государственных служащих, что характеризовалось падением престижа государственной службы, а также с разрастанием идеологического разложения сотрудников в виду того, что старая идеология уже утратила силу, а новая не была сформирована. Программа перечисляла целый ряд проблем, без решения которых преодоление перечисленных негативных тенденций было невозможно. Отмечалось, что проблемы тесно связаны между собой и не могут быть решены в отдельности.

На фоне довольно вяло идущей реформы управленческого аппарата, в российской политической системе в период правления В. Путина происходили весьма значимые изменения. Свою задачу новый лидер видел в укреплении государства, и к её решению он приступил достаточно быстро – в 2000 году он принимает меры для изменения типа отношений между федеральным центром и регионами – и создана система нового территориального деления России, предполагающая выделение федеральных округов, возглавляемых представителями президента с их заместителями и федеральными инспекторами со своим аппаратом. Между регионами и федеральным центром возник еще один уровень власти, отделивший региональных лидеров от президента, что означало понижение их влияния. Теперь они вынуждены были контактировать не с Президентом Российской Федерации, а с его назначенными представителями. Их функции не были определены четко, а именно, их главная задача обозначалась самим наименованием их должностей – они должны были представлять Президента РФ в регионах государства. Кстати эта структурная властная единица, как и новое территориальное деление, с нею связанное, фактически никак не соотносилось с Конституцией Российской Федерации². Введение нового уровня власти породило еще конфликты внутри властной пирамиды, а именно, 1) недовольными оказались губернаторы, вынужденные учитывать не только полномочных представителей, но и федеральных инспекторов и утратившие прямой доступ к верховной власти; 2) возникли трения между полномочными представителями и Администрацией Президента РФ, руководителю которой они были подконтрольны, как и лично президенту государства. Противостояние усугубилось тем, что президент ввел полномочных представителей (полпредов) в состав Совета Безопасности РФ, что формально сделало их равными руководителю президентской администрации. Тем не менее, не смотря на эти проблемы, полпреды усилили президентскую вертикаль. По мнению О. Крыштановской, одной из негласных функций полпредов в округах была мобилизация административного ресурса на выборах в регионах.

Появление полпредов и их аппарата означало возникновение новой группы чиновников, лично преданных Президенту РФ. В самом начале своего «президентства» В. В. Путина начинает формироваться новый кадровый резерв – «в 2001 – 2002 году в системе государственной власти появляются новые ниши, заполняемые «резервом» – молодыми чиновниками, которые должны были проявить себя на политическом поприще. В первую очередь кадровый резерв формировался в аппаратах полномочных представителей президента в федеральных округах и в Совете Федерации, формируемом по новым принципам. Произведя реформу политической системы, Путин В. В. начал формировать новый слой элиты, деятельность которой была связана с представительством федеральных интересов в российских регионах. ... Численность новой группы элиты составила полторы тысячи человек» [2, с. 240].

Помимо введения федеральных округов, другим важным изменением конфигурации отношений центра и регионов было изменение принципов формирования Совета Федерации – верхней палаты российского парламента. Согласно принятому 5 августа 2000 г. закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», губернаторы и спикеры региональных парламента не могли становиться сенаторами. Совет Федерации теперь формировался из представителей региональных законодательных собраний и представителей администрации регионов. Таким образом, влияние губернаторов еще более уменьшалось. Губернаторы утратили площадку, где могли бы налаживать связи, вырабатывать совместную программу действий и т.д. Региональная власть была ослаблена и больше не могла быть конкурентом центру. Кроме того, согласно закону, принятому Государственной Думой 19 июня 2000 г., президент мог отрешать избранных народом губернаторов от должности. Позже, как известно, выборы губернаторов были вообще отменены. Вместе с тем, для того чтобы сгладить недовольство губернаторов, была создана новая структура – Государственный Совет Российской Федерации – совещательный орган, который должен был

¹ Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 год)» - http://www.garweb.ru/conf/president/20030313/doc_fp1336.htm

² Конституция Российской Федерации, принятая референдумом 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 дек.

«содействовать реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти»¹. Губернаторы получили возможность встречаться с Президентом РФ, но лишь на совещательной основе.

По мере усиления полпредов, из-под контроля губернаторов уходили структуры, ранее подвластные им, в частности, силовые ведомства. Региональная власть слабела, центр усиливался, причем за счет роста структур, на формирование и деятельность которых не мог повлиять никто, кроме узкого круга правящей элиты и президента. Модель «государевой службы» приобретала новое воплощение в постсоветской России.

В период президентства В. Путина политическая система становилась всё более упорядоченной, привязанной к центру и бюрократизированной. Прежние центры влияния – думская оппозиция, региональные лидеры, крупный бизнес – олигархия – встраивались в новые отношения субординации. Этим «путинская» вертикаль напоминала советскую. Но на вершине советской вертикали находился коллегиальный орган – Политбюро ЦК КПСС. Однако при В. Путине на вершине оказался сам Президент Российской Федерации. В отличие от Б. Ельцина, В. Путин не устранялся от решения политических проблем, но напротив, старался лично принимать участие в строительстве политических отношений и функционировании политической машины. Однако, поскольку постоянное личное участие было невозможным, президент приступил к формированию посреднических структур. Полпреды и Государственный Совет были посредниками между президентом и региональными властями. Между президентом правительством, президентом и Федеральным Собранием – руководство этих структур и Администрация президента. Для посредничества между президентом и крупным бизнесом были созданы соответствующие организации – торгово-промышленная палата (ТПП), Российский Союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и др. Большое значение имеет также деятельность Совета Безопасности Российской Федерации. При В. Путине этот совещательный орган объединил ключевых государственных чиновников, пользующихся доверием президента и лично обязанных ему своим положением.

Анализируя управленческий стиль В. Путина, О. Крыштановская отмечает его закрытость и ориентацию на принятие решений в достаточно узком неформальном кругу, при этом даже другие члены правящей элиты узнают об этих решениях только после их принятия. О. Крыштановская, как и многие другие отечественные политологи, говорит об увеличении влияния силовиков в путинской элите, хотя следует отметить, что роль силовиков постепенно возростала еще при Б. Н. Ельцине.

Иными словами, можно констатировать, что при В. В. Путине сформировался достаточно жесткий авторитарный стиль управления, подразумевающий централизацию, иерархичность, большую роль личных связей, принятие ключевых решений в узком кругу, непрозрачность управления, отсутствие контроля со стороны общества. Укрепление вертикали власти, происходившее в период президентства В. Путина, привело к параличу всех иных групп влияния помимо встроенных в «вертикаль» – это касается и политических объединений, и бизнеса. Все эти изменения объективно способствовали укреплению государственной власти, но это укрепление происходило по традиционной российской модели государственного строительства – государство стягивало на себя все полномочия, парализуя и без того невысокую активность гражданского общества. В таких условиях неизбежно побеждала модель государевой службы, ориентированной на «первое лицо» и его представителей, а не публичной службы, подразумевающей ориентацию бюрократического аппарата на потребности людей и ответственность перед обществом. Неудивительно, что провозглашенная Административная реформа не привела к значимым изменениям государственного управления. Об этом говорит характер действующего на настоящий момент законодательства, регулирующего государственную службу Российской Федерации. И здесь вновь будем опираться на М. Оболонского, который не только исследовал проблему государственного управления, но и непосредственно принимал участие в попытках совершенствования российской государственной службы на разных этапах этого процесса, сталкиваясь с регулярным противодействием процессу реформирования.

В настоящее время в России работают два закона – «О системе государственной службы Российской Федерации»² от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ от 7 июля 2004 года № 79-ФЗ. Оба закона имеют противоречивый характер. Федеральный закон «О системе государственной службы» уже упоминался выше – он был

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602 (с изм. 21.12.2020г.) // Российская газета. 2000. 3.09.

² О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. 30.05.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 7.07.2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 9.07.

существенно переработан и утвержден в сокращенном виде. Поэтому он содержит мало новаций, и посвящен, главным образом бюрократическому упорядочиванию рангов и должностей. Однако следует отметить, что меритократические принципы продвижения по службе в законе представлены слабо, что, например, выражается в принципе продвижения по выслуге лет, возможности отставникам военным переходить на высокие гражданские должности без соответствующей профессиональной переподготовки и т.д. Вместе с тем, в законе декларируются и позитивные моменты, связанные с открытостью государственной службы для общественного контроля, равным доступом к государственной службе граждан, высокой оценкой профессионального образования и т.д. Но это лишь пожелания, общие положения, за отклонение от которых не предусматривается никаких санкций.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» никак не изменил декларативного характера выше указанных положений, но внес ряд прогрессивных моментов и запретов, связанных с коммерческой деятельностью и использованием административного ресурса в личных целях и электоральных процессах. Вместе с тем, данный закон представляет собой «новое одобрение в измененной редакции пресловутой Табели о рангах (статьи 9–11); возможность зачета и сохранения воинских званий и милицейских чинов при переходе их обладателей на гражданскую службу (статья 11.12); лазейка, позволяющая обойти общие конкурсные процедуры, связанные с поступлением, для должностей, связанных с использованием государственных секретов (статья 22.3). А поскольку секретность по нынешним временам трактуется чрезвычайно широко, эта лазейка превращается в широкие ворота в обход Закона» [3, с. 245–246].

Негативное влияние на установление меритократических принципов и процедур в системе гражданской службы имеет статья о кадровом резерве, противоречащая нормальному конкурсному отбору претендентов на должность. М. Оболонский видит в этом новое издание принципов советской номенклатуры.

Показательным является и тот факт, что ни одно из прогрессивных положений закона не получило дальнейшего развития в подзаконных актах, которые, согласно принятой в России практике, развивают и уточняют основной закон. Основное внимание в этих актах было уделено материальной составляющей деятельности государственной службы. Другие, более поздние официальные документы не внесли изменений в сложившуюся ситуацию, также провозглашая прогрессивные принципы, но, не предлагая никаких конкретных мер для внедрения этих принципов в жизнь. Это относится к таким документам, как федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Таким образом, можно в итоге заключить, что реформирование российского государственного управления в постсоветскую эпоху носило противоречивый и двойственный характер. При осознании необходимости перемен и формулировке верных принципов, на деле процесс реформирования не приводил к должным результатам, поскольку достижение поставленных целей блокировалось самим характером управленческого аппарата и привычной для него модели деятельности.

Список источников

1. Оболонский М. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.
2. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: «Захаров», 2004. 340 с.
3. Оболонский М., Оболонский А. Кризис бюрократического государства. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.

References

1. Obolonsky M. *Crisis of the bureaucratic state: Public service reforms: international experience and Russian realities*. Moscow: Liberal Mission Foundation; 2011. 448 p. (In Russ.)
2. Kryshchanovskaya O. *Anatomy of the Russian elite*. Moscow: "Zakharov"; 2004. 340 p. (In Russ.)
3. Obolonsky M., Obolonsky A. *Crisis of the bureaucratic state*. Moscow; 2011. 448 p. (In Russ.)

Информация об авторе

И. И. Волошин – аспирант.

Information about the author

I. I. Voloshin – post-graduate student.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 8.08.2021; одобрена после рецензирования 25.08.2021; принята к публикации 27.08.2021.

The article was submitted 8.08.2021; approved after reviewing 25.08.2021; accepted for publication 27.08.2021.