

УДК 351/354

Гуменюк Андрей Юрьевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры публичного управления и делового администрирования, Херсонский государственный педагогический университет, г. Скадовск Херсонская обл., Россия

e-mail: andrey.gumenyuk1988@gmail.ru

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ В 1991–2001 ГГ.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы становления российской государственности в последнее десятилетие XX века. Отмечено, что после распада СССР в 1991 г. советская модель государственного управления претерпела значительные изменения; показаны этапы проведения административной реформы в России. Сделан вывод об эволюционном характере изменений в системе российского государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, исполнительная власть, гражданское общество, Россия

Andrey Gumenyuk, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Public Administration and Business Administration, Kherson State Pedagogical University, Skadovsk, Kherson Region, Russia

e-mail: andrey.gumenyuk1988@gmail.ru

EVOLUTION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA IN 1991-2001

Annotation. The article considers the problems of formation of the Russian statehood in the last decade of the twentieth century. It is noted that after the collapse

of the USSR in 1991 the Soviet model of public administration underwent significant changes; the stages of administrative reform in Russia are shown. The conclusion about the evolutionary nature of changes in the system of Russian public administration is made.

Keywords: public administration, administrative reform, executive power, civil society, Russia.

В Российской Федерации и на современном этапе одной из актуальных задач является создание эффективной системы государственного управления. После распада СССР и до сегодняшних дней эволюция системы государственного управления России является предметом исследования многих специалистов [3, 4]. За относительно короткий срок удалось перейти от партийно-бюрократического государственного аппарата к современной структуре органов государственной власти. Необходимо отметить, что модель организации административных органов, унаследованная от Советского Союза, была эффективна лишь в условиях тесного взаимодействия государственных структур с партийным аппаратом, сложившимся в период существования СССР. Естественным, после слома советских государственных структур на центральном и республиканском уровнях было непросто выстроить принципиально новый государственный механизм. Становилась очевидной необходимость проведения административной реформы.

Попытки разработки концепции административной реформы в России были предприняты в 1990-е гг. Первые шаги в этом направлении были сделаны еще в 1992 году и связаны с деятельностью Главного управления по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры), образованного в конце 1991 г., которое объединило систему региональных кадровых центров с системой вузов ЦК КПСС, в основном с так называемыми «высшими партийными школами» [2, 9].

Особенностью этой попытки было создание системы подготовки государственных служащих в новой России. Группа специалистов по

переподготовке кадров одного из отраслевых министерств занималась этим вопросом, параллельно участвуя в политической деятельности, в частности, в партии, создаваемой вице-президентом России А. Руцким – Народной партии «Свободная Россия» (НПСР) [1]. Однако переход А.В. Руцкого в оппозицию привел к тому, что инициаторы создания системы Роскадров были удалены из правительства. Ценным источником информации по этому вопросу является сборник «Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год». В этом сборнике непосредственные участники событий делятся своим опытом [6].

Вторая попытка была предпринята в 1997–1998 гг., после переизбрания Б.Н. Ельцина на второй президентский срок. Это стало частью так называемого периода «младореформаторов», когда продвигались демократические реформы, направленные на создание в России действительно правового государства. Инициатором этой попытки стал помощник Б. Н. Ельцина по правовым вопросам, профессор М.А. Краснов. В сентябре 1997 года он представил доклад о необходимости разработки Программы государственного строительства.

В своем выступлении президент подтвердил этот замысел, заявив: «В этом году под непосредственным руководством Президента будет разработана и принята Программа государственного строительства. До октября ее проект пройдет широкое обсуждение с привлечением независимых экспертов – ученых и практиков» [7].

Однако затем процесс реализации проекта забуксовал на организационном уровне. Ответственным за подготовку программы был назначен ее инициатор М.А. Краснов, но у него не было ни полномочий привлекать к работе сотрудников властных структур, ни средств для привлечения внешних экспертов. Фактически он был лишен необходимых рычагов для подготовки и реализации программы.

С самого начала наблюдалось явное сопротивление со стороны бюрократического аппарата реализации программы государственного строительства. Как справедливо замечал М.А. Краснов, сотрудники такого рода

структур редко поддерживают радикальные преобразования. Преодолеть это противодействие было возможно лишь при наличии сильной политической воли, которой в действительности не было. Инициаторы административных реформ в России отмечали недостаток интереса к проекту со стороны руководства страны в целом.

Несмотря на это, процесс разработки проекта был запущен: в начале 1997 года была создана рабочая группа экспертов. В апреле того же года ведущим научным центрам и университетам были направлены запросы о предоставлении предложений и кандидатур экспертов, а также конкретных вопросов. Однако полученные ответы не оправдали ожиданий. Почти все они сводились к критике Конституции Российской Федерации. Проблема заключалась не в том, что Конституцию было нельзя критиковать, а в ограниченности «полета творческой мысли». Ответы не демонстрировали глубокого понимания причин и сущности происходящих процессов. Несмотря на наличие экспертного сообщества, благосклонного к идее реформирования государственной службы, создание широкой коалиции поддержки столкнулось с серьезными трудностями.

Стоит отметить, что торможение или саботаж реформ, затрагивающих интересы государственных служащих в истории российской государственности не редкость; подобные процессы наблюдалось еще в эпоху Александра I, что привело к отставке реформатора М.М. Сперанского. Успех большинства реформ Александра II был связан с их гласностью и обсуждением проектов среди широких кругов общества [5]. Также важным условием успеха была наличие ясно выраженной политической воли.

Процесс реформ государственного механизма многогранен и допускает различные интерпретации с различных теоретических позиций. Современные специалисты предлагают многочисленные объяснения причин неудач модернизации системы государственного управления, среди которых: отсутствие прочной нормативно-правовой базы, влияние региональных «политико-административных» режимов, сопротивление чиновничества,

недостаток политической воли ruling elite (правлящих элит – англ.). Одной из причин провала программы реформ называют необходимость подготовки к парламентским выборам 1999 года: шансы оппозиции были значительными, а административная реформа, будучи довольно рискованным проектом, потребовала бы огромных финансовых вложений. Другими словами, административные реформы 1990-х гг. не получили практического воплощения.

В начале XXI века вновь вернулись к идее эволюции и реформирования государственного управления, которая стала одним из приоритетных направлений усиления политико-управленческих функций российского государства. В контексте формирования «вертикали власти» возникла необходимость повышения качества деятельности всех ее звеньев. Центр стратегических разработок (ЦСР) стал ключевой площадкой для обсуждения предвыборной программы В.В. Путина в президентской выборной кампании 2000 г.

ЦСР, тесно связанный с властью, объединял в себе ресурсы и поддержку существующей системы управления с одной стороны, и экспертные знания и разработки с другой. Благодаря наличию «административного ресурса» в виде ранее разработанных проектов реформ, ЦСР имел значительные финансовые возможности, позволявшие привлекать ведущих специалистов. При разработке проекта Центра стратегических исследований (ЦСИ) был учтен негативный опыт предыдущих попыток реформирования государственной службы, в частности, концепции административной реформы 1997–1998 годов.

В целях минимизации сопротивления со стороны чиновничества, проект ЦСР, сохраняя направленность на создание профессиональной государственной службы, ориентированной на интересы гражданского демократического общества, был лишен ряда положений, которые могли бы его спровоцировать. В частности, вместо термина «реформирование государственной службы» использовался термин «модернизация государственной службы». Однако и с такими коррективами предложенные в 2000 году меры были отложены по причине их неактуальности. Важной особенностью представленной концепции

является наличие различных сценариев ее реализации, учитывающих возможные комбинации политической воли руководства и социально-экономической ситуации в обществе.

Следует отметить, что процесс подготовки обсуждаемых предложений отличался недостаточной гласностью. Была отмечена «чрезмерная закрытость заседаний семинара и трудности с регистрацией (допуском) к участию, которые исключили многих сильных потенциальных экспертов, в том числе из государственных органов». Таким образом, инициаторы реформы предприняли шаги для снижения сопротивления со стороны чиновничества, однако продолжали разрабатывать предложения в условиях определенной изолированности. Это, как и в случае с проектом реформ 1997—1998 годов, не позволило говорить о наличии широкой коалиции поддержки и продвижения проекта. Надежды снова возлагались на наличие политической воли высшего руководства. Приход к власти В.В. Путина, его победа в президентских выборах 2000 г. открыла новую страницу в эволюции системы государственного управления в России – курс на сильную власть главы государства, укрепление суверенитета и авторитета России на международной арене [8].

В заключение можно сказать, что система государственной власти, ее исторические традиции всегда оказывали существенное влияние на выбор дальнейших путей эволюции российского общества и организацию государственного управления. Формирование нового Российского государства в 1991–2001 гг. вызвало к жизни принципиально новые явления в сфере государственной власти: реформирование существующего государственного механизма, становление и совершенствование законодательства, избирательной системы, корректировке социальной политики и т.п. В этот период максимальные усилия власти были направлены на преодоление сложившихся в советский период негативных тенденций и закрепление позитивного настроения в обществе, вызванный приходом во власть лидеров нового поколения.

Список источников:

1. Александр Руцкой: биография и политическая карьера / Знание.Вики: электронная энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: https://znanierussia.ru/articles/Руцкой,_Александр_Владимирович (дата обращения 20.01.2025 г.)
2. Беков Х.А. Очерк по истории становления государственной гражданской службы: опыт работы Роскадров в 1991–1994 гг. М., 2006. 254 с.
3. Борщевский Г.А. Кадровая трансформация в государственном аппарате в 1985–2012 гг.: от партийной номенклатуры к гражданской службе // Знание. Понимание. Умение. 2013. С. 281–285.
4. Борщик Н.Д. Межрегиональные связи субъектов Российской Федерации: теория и практика // Политика, экономика и инновации. 2016. № 3 (5). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26193195> (дата обращения: 14.01.2025 г.)
5. Борщик Н.Д., Третьяков А.В. История государственного и местного управления в России IX – XXI веков. М: ИНФРА-М, 2020. 218 с.
6. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. 304 с.
7. Тиняков Д. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.
8. Шевченко В.Н. История эволюции государственной власти в России: 2000–2004 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2005. 183 с.
9. Этапы становления современной системы государственной службы в России / Государственная служба: электронный ресурс. URL: https://menedzhment/etapy_stanovleniya_sovremennoy_sistemy_gosudarstvennoy_sluzhby_rossii (дата обращения 20.01.2025 г.)